Die Spannungen zwischen den Gruppeninteressen und dem Interesse des Staates in der Mitbestimmung der Organe der Personalvertretung

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Juristischen Fakultät
der Georg-August-Universität zu Göttingen

vorgelegt von

Ulrich Widmaier
aus Stuttgart

Göttingen 1975

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41534917_0023

Die Spannungen zwischen den Gruppeninteressen und dem Interesse des Staates in der Mitbestimmung der Organe der Personalvertretung

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Juristischen Fakultät
der Georg-August-Universität zu Göttingen

vorgelegt von
Ulrich Widmaier
aus Stuttgart

Göttingen 1975

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Berichterstatter: Prof.Dr. Gamillscheg
Mitberichterstatter: Prof.Dr. Delbrück
Tag der mündlichen Prüfung: 13.Februar 1975

Inhaltsübersicht

	Seite
Literaturverzeichnis	VII
Abkürzungen	XXV
Einleitung	1
Erstes Kapitel: Überblick über die geschichtliche Entwicklung des Personalvertretungsrechts und dessen Grundzüge	4
§ 1 Die Vor- und Entwicklungsgeschichte des Personalvertretungsrechts im öffentlichen Dienst	4
I. Die Zeit bis zum Ende des Ersten Weltkrieges	4
1. Arbeiterausschüsse in gewerblichen Betrieben	4
2. Arbeiterausschüsse in öffentlichen Betrieben und Verwaltungen	4
3. Beamtenausschüsse	6
II. Die Regelungen in der Weimarer Republik	8
1. Die Weimarer Reichsverfassung	8
2. Das Betriebsrätegesetz vom 4.2.1920	8
3. Die Bemühungen um die Bildung von Beamtenvertretungen	10
a) Die Entwürfe für ein Beamtenvertretungsgesetz	10
b) Die Bildung von Beamtenvertretungen aufgrund von Verwaltungsvorschriften	12
III. Rechtsentwicklung von 1933 bis 1945	13
IV. Rechtsentwicklung seit 1945	14
§ 2 Das Bundespersonalvertretungsgesetz vom 5. August 1955	16
I. Der parlamentarische Werdegang	16
1. Der Inhalt des Regierungsentwurfs zum Personalvertretungsgesetz	16
2. Die 1. Lesung des Entwurfs im 1. Deutschen Bundestag	18

Seite

3. Wiederaufnahme des Entwurfs im 2.Deutschen Bundestag 22

4. Entscheidende Änderungen im Unterausschuß "Personalvertretung" 24

5. Weitgehende Rückkehr zum Regierungsentwurf in der 2.Lesung 27

6. Kompromiß in der 3.Lesung 28

7. Die Behandlung des Gesetzes im Bundesrat und Vermittlungsausschuß 30

II. Der Einfluß gewerkschaftlicher Organisationen auf die Gesetzgebung 30

§ 3 Neuregelung des Personalvertretungsrechts in Bund und Ländern 33

I. Das neue Bundespersonalvertretungsgesetz vom 15.3.1974 33

II. Die Novellierung der Personalvertretungsgesetze der Länder 37

§ 4 Die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte des Personalrats 38

I. Klärung der Begriffe "Mitwirkung" und "Mitbestimmung" 38

II. Die Regelung des alten Bundespersonalvertretungsgesetzes 41

III. Die Bestimmungen des neuen Bundespersonalvertretungsgesetzes 42

Zweites Kapitel: Personalvertretung und die Organisationsstruktur des öffentlichen Dienstes 43

§ 1 Die verfassungsrechtliche Problematik der Mitbestimmung 43

I. Die Rechtsnatur des Personalvertretungsrechts 43

1. Die arbeitsrechtliche Auffassung 44

2. Kritik an der arbeitsrechtlichen Auffassung und die Gründe für die öffentlich-rechtliche Auffassung 45

II. Die Einigungsstelle 51

Seite

1. Die Problematik 51

2. Die Verantwortlichkeit der Minister gegenüber dem Parlament 55

a) Das Grundgesetz 55

b) Die Länderverfassungen 58

c) Konsequenz für die Einigungsstelle 59

d) Der Gesichtspunkt des ministerialfreien Raumes 60

e) Zulässigkeit der Einigungsstellen in Analogie zu den Bundes- und Landespersonalausschüssen? 62

f) Ist ein Selbstverzicht des Parlaments auf parlamentarische Kontrolle zulässig? 63

3. Das Prinzip der demokratischen Legitimation und der repräsentativen Demokratie 64

a) Die demokratische Grundstruktur des Verfassungssystems 64

b) "Demokratisierung des öffentlichen Dienstes" 67

4. Das Gewaltenteilungsprinzip 68

III. Die Rechtsprechung zur Frage der verfassungsrechtlichen Grenzen der Mitbestimmung von Personalvertretern 72

1. Die Rechtsprechung des Vorläufigen Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich 74

2. Die Entscheidung des Bremer Staatsgerichtshofes vom 3.5.1957 76

3. Die abweichende Meinung von 3 Mitgliedern des Bremer Staatsgerichtshofes 79

4. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Personalvertretungsgesetz des Landes Bremen 80

5. Kritik an dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts 82

a) Der Grundsatz der Lückenlosigkeit des Ministerialsystems, das Gewaltenteilungsprinzip und das Prinzip der demokratischen Legitimation der Staatsgewalt 83

b) Die unterschiedliche Behandlung von Beamten gegenüber Angestellten und Arbeitern 84

IV. Die neuerdings erfolgte Verlagerung der Letztentscheidung auf die Gesamtregierung 87

Seite

1. Das Problem 87

2. Kollision zwischen Mitbestimmungsrecht und dem Grundsatz der Ressortselbständigkeit der Bundesminister 90

3. Kollision zwischen Mitbestimmungsrecht und der Ressortselbständigkeit der Landesminister 93

§ 2 Staatspolitische Problematik im Verhältnis zwischen Personalvertretung und Berufsbeamtentum 96

I. Funktion und Bedeutung des Berufsbeamtentums in der parteienstaatlichen Demokratie 96

1. Die Auseinandersetzung um die Beibehaltung des Berufsbeamtentums 96

2. Die Bedeutung des Berufsbeamtentums im demokratischen sozialen Rechtsstaat 98

II. Gefährdung des Berufsbeamtentums 102

1. Der Einfluß der politischen Parteien 102

2. Der Einfluß der Interessenverbände 105

3. Die Personalvertretung - ein geeignetes Korrektiv gegen Mißbräuche in der Personalpolitik? 108

a) Die Bedeutung der Personalvertretung für das Berufsbeamtentum in der Sicht Walter Grabendorffs 108

b) Kritik an der Auffassung Grabendorffs 108

Drittes Kapitel: Die Bedeutung der gewerkschaftlichen Gruppierungen im öffentlichen Dienst - Einflußnahme innerhalb der Dienststelle - 114

§ 1 Der Gewerkschaftsbegriff 114

I. Allgemein anerkannte Voraussetzungen des Gewerkschaftsbegriffs 114

II. Der Gewerkschaftsbegriff des Bundesarbeitsgerichts 115

III. Gewerkschaften im Sinne des Personalvertretungsrechts 115

Seite

§ 2 Bereich und Grenzen der Einflußnahme der Gewerkschaften 117

I. Die Beziehungen der Gewerkschaften zu ihren Mitgliedern 117

1. Der Grundsatz der Verbandsdisziplin und der Grundsatz der Wahlfreiheit bei den Personalratswahlen 117

2. Die Rechtsprechung zur Frage der Abgrenzung der beiden Grundsätze 117

a) Die arbeitsgerichtliche Rechtsprechung 117

b) Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung 118

3. Bedenken gegen die Rechtsprechung 119

a) Gewerkschaftsdisziplin und Betriebsratswahl 119

b) Gewerkschaftsdisziplin und Personalratswahl 121

aa) Unterschied zwischen arbeitsrechtlicher Betriebsverfassung und öffentlichrechtlicher Personalvertretung 121

bb) Die gesetzlichen Vorschriften des Bundespersonalvertretungsgesetzes zum Grundsatz der Wahlfreiheit 123

4. Zusammenfassung 126

II. Die Beziehungen zwischen den Gewerkschaften und den Personalräten 127

1. Unabhängigkeit des Personalrats gegenüber den Gewerkschaften 127

2. Die Problematik der gewerkschaftlichen Betätigung von Personalratsmitgliedern 129

a) Abzulehnende Argumente 130

aa) Die gesetzliche Struktur der Personalvertretung 130

bb) Die These von der parlamentarischen Stellung der Personalvertretung 132

b) Koalitionsfreiheit und Personalratsamt 135

aa) Das Grundrecht der Koalitionsfreiheit 135

bb) Der kommunikationsrechtliche Schrankenvorbehalt des allgemeinen Gesetzes 136

cc) Der Inhalt des Gebots zu gewerkschaftsneutraler Amtsführung 137

Seite

Ergebnis der Untersuchung 140

Schlußbetrachtung 144

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

Amelunxen	Selbstverwaltung der rechtsprechenden Gewalt. DRiZ 1953, S.52ff
Anschütz, Gerhard u. Thoma, Richard	Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Tübingen 1932
Arndt, Adolf	Diskussionsbeitrag, in: Verhandlungen des 40.DJT, Bd.II,Teil C, S.43, Tübingen 1954
Arndt, Claus	Diskussionsbeitrag, in: Verhandlungen des 48.DJT, Bd.II,Teil O, S.151ff, München 1970
Bachof, Otto	Diskussionsbeitrag, in: Verhandlungen des 39.DJT, Teil D, S.D 135f, Tübingen 1952
—	Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. JZ 1962, S.355
Barth, Heinrich	Neues Personalvertretungsrecht im Saarland. PV 1973, S.193ff
Biedenkopf, Kurt	Mitbestimmung. Beiträge zur ordnungspolitischen Diskussion. Köln 1972
Böckenförde, Ernst-Wolfgang	Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964
—	Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament") Nr.B, 49/71 v.4.12.1971, S.11ff
Böhmert, Viktor	Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL Heft 16, S.141ff, Berlin 1958
Bonner Kommentar	Kommentar zum Bonner Grundgesetz. Hamburg 1970
Breitling, Rupert	Die Verbände in der Bundesrepublik, ihre Art und ihre politische Wirkungsweise. Meisenheim 1955

Brinkmann, Theo	Besinnungspause für ein neues Personalvertretungsgesetz. DDB 1973, S.151
Brünneck, Wiltraut v.	Können Rechtsverordnungen, zu deren Erlaß ein Bundesminister ermächtigt ist, von der Bundesregierung erlassen werden? DÖV 1951, S.257ff
Bundesverfassungsgericht (Im Auftrag des Plenums des Bundesverfassungsgerichts: Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts Dr.Höpker-Aschoff)	Bemerkungen des Bundesverfassungsgerichts zu dem Rechtsgutachten von Prof.Richard Thoma. JöR,Bd.6 (1957), S.194ff
Burkersrode, Hans	Mitbestimmung eine notwendige Forderung unserer Tage. PV 1969, S.150ff
Bursche, Herbert	Das Personalvertretungsgesetz. ZBR 1955, S.257ff
Claußen, Jürgen	Neues Personalvertretungsrecht in Hamburg. PV 1973, S.33ff, S.65ff
Däubler, Wolfgang	Weniger Mitbestimmung im öffentlichen Dienst? AuR 1973, S.233ff
—	Der Streik im öffentlichen Dienst. Tübingen 1970
Dagtoglou, Prodromos	Der Private in der Verwaltung als Fachmann und als Interessenvertreter. Heidelberg 1964
Deppisch, Friedrich	Die Beschlüsse der Personalausschüsse. DÖV 1954, S.241ff
Deutsche Angestelltengewerkschaft	Entwurf für ein neues Personalvertretungsgesetz-Bund. Hamburg 1970
Deutscher Beamtenbund	Vorschläge zur Änderung des Personalvertretungsgesetzes. Bonn-Bad Godesberg, Januar 1970 herausgegeben von der Bundesleitung des Deutschen Beamtenbundes
Deutscher Gewerkschaftsbund	Vorschläge des DGB zur Änderung des Personalvertretungsgesetzes (Bund). Herausgeber: Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand. Düsseldorf, Juli 1968

Deutscher Gewerkschaftsbund	Vorschläge des DGB zur Änderung des Personalvertretungsgesetzes (Bund). Herausgeber: Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand. Düsseldorf, März 1970, Nachdruck September 1971
—	Deutscher Gewerkschaftsbund, Landesbezirk Niedersachsen. Vorschläge zur Änderung und Ergänzung des Regierungsentwurfs eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Personalvertretungsgesetzes für das Land Niedersachsen. Herausgeber: DGB-Landesbezirksvorstand Niedersachsen, Hannover, Juni 197[illegible] Landtagsdrucksache 7/559 v. 18.5.1971
Dietrich, Horst	Das neue Bundespersonalvertretungsgesetz vom 15.3.1974. ZBR 1974, S.113ff
Dietz, Rolf	Personalvertretungsgesetz mit Wahlordnung. Kommentar. München-Berlin 1956 zit.: Personalvertretungsgesetz
—	Betriebsverfassungsgesetz mit Wahlordnung. Kommentar. 4.Aufl., München 196[illegible] zit.: Betriebsverfassungsgesetz
Distel, Josef	Personalräte und Berufsbeamtentum. PV 1965, S.193ff
v.Doemming, Klaus-Berto, Füsslein, Rudolf Werner, Matz, Werner	Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes. JÖR, Bd.1(1951
Ebert, Kurt	Zum zehnjährigen Jubiläum des Personalvertretungsgesetzes des Bundes. PV 1965, S.186ff
Ellwein, Thomas	Mitbestimmung im öffentlichen Dienst - eine Gefahr für den Staat? Godesberger Taschenbücher, Nr.3, S.11ff, Bonn-Bad Godesberg 1969
Engelhard, Helmut, Ballerstedt, Gustav	Personalvertretungsgesetz für das Land Niedersachsen und Wahlordnungen. 3.völlig neu bearbeitete Aufl., Neuwied und Berlin 1973
Eschenburg, Theodor	Herrschaft der Verbände? 2.Aufl., Stuttgart 1963

Eschenburg, Theodor	Der Beamte in Partei und Parlament. Frankfurt 1952
Evers, Hans-Ulrich	Verbände-Verwaltung-Verfassung, Der Staat, Bd.3 (1964),S.41ff
Fichtmüller, Carl Peter	Zulässigkeit ministerialfreien Raumes in der Bundesverwaltung. AöR, Bd.91 (1966), S.297ff
Fischbach, Hugo	Die Beamtenausschüsse. Ihre Aufgaben und Rechte auf Grund der Verordnung des Reichspostministeriums nebst "Betriebsrätegesetz"und gesetzlichen Sonderbestimmungen über die Einrichtung der Betriebsräte für die Posthilfskräfte. Berlin 1921
Fitting, Karl, Auffarth, Fritz	Betriebsverfassungsgesetz, Handkommentar 10.Aufl., München 1972
Fitting, Karl, Heyer,Hermann	Personalvertretungsgesetz. Hamburg-Berlin-Bonn 1955
Forsthoff, Ernst	Verfassungsrechtliche Prolegomena zu Art.33 Abs.5 GG. DöV 1951, S.460ff
Friauf, Karl Heinrich	Abschied vom Berufsbeamtentum? in: Der öffentliche Dienst am Scheideweg, Godesberger Taschenbücher, Nr.9, Bonn-Bad Godesberg 1972
Friesenhahn, Ernst	Parlament und Regierung im modernen Staat. VVDStRL Heft 16, S.9ff, Berlin 1956
Fritzsche, Herbert	Vorschläge der Gewerkschaften und der SPD-Bundestagsfraktion zur Änderung des Bundes-Personalvertretungsgesetzes. PV 1969, S.73ff
—	Änderungsvorschläge des Bundesrates zum Entwurf eines Bundespersonalvertretungsgesetzes. PV 1972, S.211
—	Die Neufassung des Personalvertretungsgesetzes in Schleswig-Holstein. PV 1970, S.49ff
Galperin, Hans	Die Stellung der Gewerkschaften im Staatsgefüge. DB 1970, S.298ff

Galperin, Hans, Siebert, Wolfgang	Kommentar zum Betriebsverfassungsgesetz. 4.Aufl., Heidelberg 1963
Gamillscheg, Franz	Hochschulreform und Personalverfassung. RdA 1969, S.208ff
—	Die Differenzierung nach der Gewerkschaftszugehörigkeit. Berlin 1967
—	Nochmals: Zur Differenzierung nach der Gewerkschaftszugehörigkeit. BB 1967, S.45ff
Gehlen, Arnold	Das Berufsbeamtentum in der modernen Gesellschaft. Schriftenreihe des DBB Heft 24, S.65ff, Bad Godesberg 1961
Genscher, Hans-Dietrich	Öffentlicher Dienst am Scheideweg in: Godesberger Taschenbücher, Nr.9, S.15ff. Bonn-Bad Godesberg 1972
Gerber, Hans	Die grundsätzliche Bedeutung der beamtenrechtlichen Regelungen des Bonner Grundgesetzes. DVBl 1951, S.489ff
Gester, Heinz, Kittner, Michael	Personalratsamt und Koalitionsfreiheit. RdA 1971, S.161ff
Giese, Friedrich, Schunck, Egon	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 7.Aufl., Frankfurt 1965
Grabendorff, Walter-Selge, Bodo	Die Rechtsnatur des Personalvertretungsgesetzes: Öffentliches Dienstrecht oder Sozialrecht. DDB 1954, S.180ff
Grabendorff, Walter	Die Personalvertretungsgesetze der Länder. Rechtsvergleichender Bericht. ZBR 1959, S.105ff, S.140ff, S.179ff
—	Verfassungsrechtliche Prolegomena zum Personalvertretungsrecht und zur Mitbestimmung im öffentlichen Dienst. DVBl 1952, S.325
—	Kritische Bemerkungen zu dem Regierungsentwurf des Personalvertretungsgesetzes. ZBR 1954, S.105

Grabendorff, Walter	Die Bedeutung und Stellung des Personalrats im öffentlichen Dienst. PV 1958/59, S.1ff
—	Das Personalvertretungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung. ZBR 1961, S.195ff
—	Zum Personalvertretungsgesetz für den öffentlichen Dienst. DÖV 1952, S.321ff
—	Probleme der gesetzgeberischen Gestaltung der Landespersonalvertretungsgesetze. ZBR 1955, S.326ff
—	Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Bremischen Personalvertretungsgesetz. ZBR 1959, S.169ff
—	Anmerkung zum Urteil des BVerfG v.27.4.1959. NDBZ 1959, S.155ff
—	Zwei Jahre Personalvertretungsrecht. NDBZ 1958, S.120
—	Grundfragen der Beamtenpolitik. RiA 1958, S.225ff
—	Beamtentum und Personalvertretung. BBZ 1956, S.177ff
—	Verbandsdisziplin und Wahlfreiheit. DÖV 1961, S.330ff
—	Die Stellung des Personalrats zur Dienststelle und zu den Gewerkschaften. PV 1960, S.193ff
—	Personalratswahlen unter Verbandszwang? NDBZ 1961, S.50ff
Grabendorff, Walter-Windscheid, Clemens	Personalvertretungsgesetz mit Wahlordnung. 2.Aufl., Stuttgart-Köln 1960, zit.: Personalvertretungsgesetz
Grewe, Wilhelm	Referat, gehalten auf dem 39. DJT, in: Verhandlungen des 39. DJT, Teil D, S.D 24, Tübingen 1952
Gronemann, Peter	Die Neufassung des Berliner Personalvertretungsgesetzes. ZBR 1969, S.7ff

Haas, Diether	Verwaltungsstreit zwischen Behörden des gleichen Rechtsträger DÖV 1952, S.135ff
Hättich, Manfred	Parlament und Verbände. Civitas, Bd.1 (1962), S.143ff
Hamann, Andreas, Lenz, Helmut	Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 3.völlig neu bearbeitete und wesentlich erweiterte Aufl., Neuwied und Berlin 1970
Haucisen	Anmerkung zum Urteil des Landessozialgerichts Schleswig, v. 15.7.1974, in: DÖV 1955,S.60
Helfritz, Hans	Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL Heft 13, S.157f, Berlin 1955
Hering, Hans-Georg	Zum Inkrafttreten des Personalvertretungsgesetzes. DVBl 1955, S.653ff
Herkner, Norbert	Die staatsrechtliche Stellung der Bundesregierung und der deutschen Länderregierungen. Ein verfassungsrechtlicher Vergleich. Diss.Tübingen 1959 zit.: Staatsrechtliche Stellung
Heyland, Carl	Das Berufsbeamtentum im neuen demokratischen deutschen Staat. Berlin 1949
—	Die staatsrechtliche und politische Stellung des Berufsbeamtentums im neuen demokratischen Staat. Referat, gehalten auf der Bochumer beamtenrechtlichen Arbeitstagung. DVBl 1951, S.309
Hodler, Christian	Neues Personalvertretungsrecht in Niedersachsen. PV 1972,S.105ff.
—	Die Reform des Personalvertretungsrechts in Niedersachsen. ZBR 1972, S.363ff
Hoffmann, Reinhard	Ziele der Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen, in: Modernisierung im öffentlichen Dienst, S.15ff, hrsg.von der Gewerkschaft ÖTV, Stuttgart 1971

Hueck, Alfred, Nipperdey, Hans Carl	Lehrbuch des Arbeitsrechts, Bd.II 1.Halbband, 7.Aufl., Berlin und Frankfurt 1967
——	Lehrbuch des Arbeitsrechts, Bd.II, 2.Halbband, 7.Aufl., Berlin und Frankfurt 1970
Ipsen, Hans Peter	Empfiehlt es sich, die vollständige Selbstverwaltung aller Gerichte im Rahmen des Grundgesetzes gesetzlich einzuführen? Referat, in: Verhandlungen des 40.DJT, Bd.II, S. C 5ff; Tübingen 1954
Jesch, Dietrich	Gesetz und Verwaltung. 2.Aufl., Tübingen 1968
Kaiser, Joseph H.	Die Repräsentation organisierter Interessen. Berlin 1956
—	Der politische Streik. 2.Aufl., Berlin 1959
Kern, Ernst	Die Verfassungsfunktion des Berufsbeamtentums. DÖV 1951, S.432ff
—	Politik und öffentlicher Dienst in USA und England. DÖV 1951, S.496ff
—	Berufsbeamtentum und Politik. AöR 77, S.107ff
Kipp, Heinrich	Entstehung, Aufgaben und Rechtsstellung von Hilfseinrichtungen von Regierung und Parlament. DÖV 1957, S.513ff
Kleinrahm, Kurt	Gesetzgebungshilfsdienst für deutsche Parlamente? AöR 79 (1953), S.13/ff
Kluncker, Heinz	Einheitliches Recht für Arbeiter, Angestellte und Beamte - eine Forderung unserer Zeit. Schriftenreihe des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Heft 3, Düsseldorf 1972
—	Für ein einheitliches Dienstrecht. ÖTV-Beamten-Nachrichten, 15.Jg., Heft 1, 1970, S.1
Kneis, Karl-Heinz	Das neue Personalvertretungsrecht in Rheinland-Pfalz. PV 1971, S.73ff

Knöpfle, Franz	Inhalt und Grenzen der "Richtlinien der Politik" des Regierungschefs. DVBl 1965, S.857ff
Koch, Heinrich	Arbeiterausschüsse, M.Gladbach 1907
Köttgen, Arnold	Bundesregierung und Oberste Dienstbehörden. DÖV 1954,S.4ff
—	Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung. JöR Bd.3, S.67ff
—	Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung. JöR Bd.11, S.173ff
—	Referat:"Beamtenrecht und Grundgesetz", gehalten auf der Bochumer beamtenrechtlichen Arbeitstagung. DVBl 1951, S.275
—	Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie. Berlin-Leipzig 1928
—	Ämterpatronage. DÖV 1953, S.321ff
Kriele, Martin	Das demokratische Prinzip im Grundgesetz. VVDStRL Heft 29, S.46ff, Berlin 1971
Krüger, Herbert	Gewerkschaftliche Betätigung von Betriebs- und Personalratsmitgliedern. ZBR 1972, S.97ff
Lammers, Hans Heinrich, Simons, Walter	Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund Artikel 13 Abs.2 der Reichsverfassung. Bd.I-IV, Berlin 1929-1939 zit.: Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes
Leisner, Walter	Mitbestimmung im öffentlichen Dienst. Godesberger Taschenbücher, Wissenschaftliche Reihe, Bd.3, Bonn-Bad Godesberg 1970 zit.: Mitbestimmung

Leisner, Walter	Grundlagen des Berufsbeamtentums. Godesberger Taschenbücher, Wissenschaftliche Reihe, Bd.7, Bonn-Bad Godesberg 1971 zit.: Grundlagen
—	Mitbestimmung im öffentlichen Dienst - Innere Kontrolle der Staatsgewalt. ZBR 1971, S.65ff
Loening, Hellmuth	Der ministerialfreie Raum in der Staatsverwaltung. DVBl 1954, S.173ff
Lorenzen, Uwe	Auf dem Wege zum Bundespersonalvertretungsgesetz. PV 1973, S.289ff
Mangoldt, Hermann v.	Das Bonner Grundgesetz. Frankfurt 1953
Mangoldt, Hermann v., Klein, Friedrich	Das Bonner Grundgesetz, 2.Aufl., Berlin-Frankfurt 1964
Martin, Werner	Novellierung des Bremischen Personalvertretungsgesetzes. PV 1970, S.27ff
Maunz, Theodor, Dürig, Günter, Herzog, Roman	Grundgesetz. Kommentar. München 1971
Meier, H.	Zum Entwurf eines neuen Personalvertretungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen. PV 1974, S.193ff
Merk, Wilhelm	Diskussionsbeitrag zum Referat von E.Friesenhahn, in: VVDStRL Heft 16, S.128f, Berlin 1958
—	Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL Heft 13, S.186, Berlin 1955
Mestern	Bericht auf der Weinheimer Tagung v.2.und 3.12.1950 über die Bedeutung des Art.33 GG, in: Neues Beamtentum, 1951, S.37ff
Model, Otto, Müller, Klaus	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Taschenkommentar 7.Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München 1972
Molitor, Erich	Bundespersonalvertretungsgesetz. 2.Aufl., Berlin und Frankfurt 1958

Molitor, Erich	Personalvertretungsgesetz und Betriebsverfassungsgesetz. RdA 1955, S.404ff
—	Beamtentum und Personalvertretung, in: Festschrift für W. Apelt, S.219ff, München 1958
Müller, Gerhard	Zur Frage der gerichtlichen Zuständigkeit für die Erledigung von Streitigkeiten aus dem Personalvertretungsgesetz. AuR 1955, S.145ff
—	Zur Frage der Zuständigkeit für Streitigkeiten aus dem Personalvertretungsgesetz, in: Die Dritte Gewalt, 6.Jg., 1955,S.4ff
Münch, Fritz	Die Bundesregierung. Frankfurt/M und Berlin 1954
Münch, Ingo v.	Beamtenstreik und Sozialstaatsprinzip, ZBR 1970, S.371ff
N.N.	Ein Schritt näher zur Mitbestimmung. DDB 1973, S.239ff
v.d.Nahmer, Nöll	Das Berufsbeamtentum- eine staatspolitische Notwendigkeit. BBZ 1951, S.161ff, 178ff; 1952,S.3ff
Naviasky, Hans	Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart-Köln 1950
Neumann, Franz	Zum Begriff der politischen Freiheit, in: Demokratischer und autoritärer Staat. - Studien zur politischen Theorie. Frankfurt/.. 1967
Nikisch, Arthur	Arbeitsrecht. 2.Bd., 2.Aufl., Tübingen 1959
Nipperdey, Hans Carl	Das Mitbestimmungsrecht im öffentlichen Dienst. Zwei Rechtsgutachten, hrsg. v. der Gewerkschaft ÖTV. Stuttgart 1952
Obermayer, Klaus	Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt. Stuttgart-München-Hannover 1956
Otto, W.	Der Beamte als Träger der Staatshoheit. ZBR 1956, S.233ff

Partsch, Karl Josef	Anmerkung zum Urteil des BVerfG v.27.4.1959. JZ 1960, S.23ff
Potthoff, Werner	Die "Mitbestimmung" der Beamten im öffentlichen Dienst. Ihre geschichtliche Entwicklung, gegenwärtige Regelung und Bedeutung (unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in der Postverwaltung). Diss.Münster 1965
Quaritsch, Helmut	Empfiehlt es sich, das Beamtenrecht unter Berücksichtigung der Wandlungen von Staat und Gesellschaft neu zu ordnen? Referat, in: Verhandlungen des 48.DJT, Bd.II, Teil O, S.34ff, München 1970
Raab, Hans	Die Demokratisierung der Verwaltung, in: Der Gemeindetag 1973, S.130ff
—	Demokratisierung der Verwaltung. DDB 1973, S.153ff
Ramm, Thilo	Diskussionsbeitrag, in: Verhandlungen des 48.DJT, Bd.II, Teil O, S.65, München 1970
Rengier, Wilhelm	10 Jahre Personalvertretungsgesetz. PV 1965, S.1,1ff
Revolle, Hans-Dieter, Lorentz, Joachim	Kommentar zum Personalvertretungsgesetz. Göttingen 1955
—	Zur Rechtsnatur des Personalrats. AuR 1958, S.75ff
Röper, E.	Reflexionen über einen modernen öffentlichen Dienst, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zu "Das Parlament") Nr. B 48/1970 v.28.11.1970
Rüthers, Bernd	Gewerkschaftliche Mitgliederwerbung im Betrieb und in der Dienststelle. JuS 1970, S.607ff
S.L.	Das neue Personalvertretungsgesetz. Die Bundesverwaltung, Nr.1 (1974), S.1ff
Sabel, Anton	Das Personalvertretungsgesetz. RdA 1955, S.328ff

Säcker, Franz-Jürgen	Grundprobleme der kollektiven Koalitionsfreiheit, Schriftenreihe Der Betrieb, Düsseldorf 1969
Schauer, Hans	Parteipolitik und öffentlicher Dienst. ZBR 1974, S.1ff
Scheuble, Julius	Hundert Jahre Staatliche Sozialpolitik 1839-1939, aus dem Nachlaß von Geheimrat Dr.Friedrich Syrup, bearb.von Otto Neuloh, Stuttgart 1957
Scheuner, Ulrich	Die Selbständigkeit und Einheit der Rechtspflege. DÖV 1953, S.517ff
—	Diskussionsbeitrag, in: Verhandlungen des 40.DJT, S. C 99, Tübingen 1953
—	Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL Heft 16, S.124. Berlin 1958
Schirrmacher, Herbert	Novelle zum Hessischen Personalvertretungsgesetz und zur Wahlordnung. PV 1970, S.121ff
Schmidt-Bleibtreu, Bruno, Klein, Franz	Kommentar zum Grundgesetz. 3.Aufl., Neuwied und Berlin 1973
Schleicher, Hans-Werner	Das neue Bayerische Personalvertretungsgesetz. PV 1974,S.129ff
Schneider, Hans	Anmerkung zum Urteil des Bremischen Staatsgerichtshofes. ZBR 1957, S.239ff
—	Demokratisierung der Verwaltung - ein Schlüssel zum Fortschritt? Godesberger Taschenbücher, Nr.9, S.169ff, Bonn-Bad Godesberg 1972
Schneider, Wolfgang	Kein Stillstand in der Mitbestimmung. DDB 1974, S.3
Schnorr, Gerhard	Der Begriff Der "Gewerkschaft". RdA 1953, S.377ff.
Scholz, Rupert	Die Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem. München 1971
—	Besprechung von F.J.Säcker,Grundprobleme der kollektiven Koalitionsfreiheit, RdA 1970, S.210ff

Schütz, Erwin	Gewerkschaften im Sinne des Personalvertretungsrechts. PV 1959, S.169ff
Schuldt, Otto	Das Beamtenrätegesetz im Reichstagsausschuß für Beamtenangelegenheiten. In: Der Beamtenbund, 6.Jg., Nr.20 v.19.5.1922
Schumacher, Karl	Zum Aufbau der Dritten Gewalt. DRiZ 1953, S.17ff
Sembdner, Friedrich	Bereich und Grenzen gewerkschaftlicher Einflußnahme im öffentlichen Dienst. NDBZ 1964,S.1ff
Siburg, Friedrich Wilhelm	Neuordnung oder Beseitigung des Beamtenrechts? ZBR 1970, S.273ff
Söllner, Alfred	Anmerkung zum Beschluß des OVG Münster, v.28.10.1963. JZ 1964, S.456
Sontheimer, Kurt, Bleek, Wilhelm	Abschied vom Berufsbeamtentum? Perspektiven einer Reform des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland. Hamburg 1973
Spanner, Hans	Die Berufsbeamten und die Staatskrisen, Referat, in:VVDStRL, Heft 13, S.119ff, Berlin 1955
Stammer, Otto u. Hirsch-Weber,Wolfgang; Diederich, Nils; Gerschmann,Annemarie; Gottschalch, Wilfried; Grohs, Gerhard; Gustävel, Hans	Verbände und Gesetzgebung. Die Einflußnahme der Verbände auf die Gestaltung des Personalvertretungsgesetzes, Köln und Opladen 1965 (Schriften des Instituts für politische Wissenschaft Bd.18)
Stammer, Otto	Die Entstehung des Personalvertretungsgesetzes und der Einfluß der Verbände auf diese Gesetzgebung. PV 1966, S.169ff
—	Das Zusammenspiel von Staat, Verbänden und Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Vortrag, gehalten auf einer Tagung an der Evangelischen Akademie in Loccum, die unter dem Thema "Verbände in der heutigen Gesellschaft" im Oktober 1960 abgehalten wurde. Erschienen in: Die Verbandsgeschäftsführung, Jg.8, 1963, S.1ff

Stein, Ekkehard	Der verfassungsrechtliche Spielraum für eine Reform des Personalvertretungsrechts. AuR 1973, S.225ff
Stern, Claus	Diskussionsbeitrag, in: 48.DJT, Bd.II, Teil O, S.62, München 1970
Sträter, Carl Ludwig	Zur gerichtlichen Zuständigkeit im künftigen Bundespersonalvertretungsgesetz. ZBR 1973, S.161ff
Sturm, Eckart	Das neue Personalvertretungsgesetz für Schleswig-Holstein, PV 1974, S.33ff
Thiele, Willi	Ist ein Berufsbeamtentum notwendig? NDBZ 1961, S.89ff
—	Entwicklungstendenzen im Beamtenrecht. DÖD 1962, S.41ff
—	Die Mitwirkung des Personalrats bei den sog.hoheitsrechtlichen Akten. DÖD 1959, S.128ff
Thieme, Werner	Empfiehlt es sich, das Beamtenrecht unter Berücksichtigung der Wandlungen von Staat und Gesellschaft neu zu ordnen? Referat auf dem 48.DJT, Bd.I, Teil O, S.1ff. München 1970
—	Der Beamte im sozialen Rechtsstaat. ZBR 1960, S.169ff
Thoma, Richard	Rechtsgutachten betreffend die Stellung des Bundesverfassungsgerichts. JöR, Bd.6 (1957), S.161ff
Ule, Carl Hermann	Grundfragen der Beamtenpolitik. RiA 1958, S.81ff, 225ff
—	Der Wehrbeauftragte des Bundestages. JZ 1957, S.422ff
—	Der öffentliche Dienst, in: Die Grundrechte, Bd.IV/2, S.537ff. Berlin 1962
—	Entwicklungstendenzen im Beamtenrecht. Juristen Jahrbuch, 2.Bd. (1961/62), S.212ff

Ule, Carl Hermann	Entwicklungstendenzen im öffentlichen Dienst. DVBl 1970, S.637ff
—	Beamtenrecht. Köln-Berlin-Bonn-München 1970
—	Die Bedeutung des Beamtenversorgungsrechts für die Erhaltung des Berufsbeamtentums. ZBR 1974, S.33ff
Vogel, Klaus	Das Bundesverfassungsgericht zum Bremer Personalvertretungsgesetz - Probleme der Gewaltenteilung, der Regierungsverantwortung und der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums. NDR 1959, S.894ff
—	Qualifikationsfragen im internationalen Verwaltungsrecht. AöR Bd.84, S.54ff
—	Urteilsanmerkung, in DVBl 1958, S.797ff
Wacke, Gerhard	Grundlagen des öffentlichen Dienstrechts. Verfassungsrechtlicher Stand und Lösung vom Arbeitsrecht. Tübingen 1957 zit.: Öffentliches Dienstrecht
—	Entstehungsgeschichte und Inhalt des Art. 33 Abs.5 GG, in: Neues Beamtentum, hrsg.v.Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten in Frankfurt/M, 1951, S.152ff, S.179ff zit.: Entstehungsgeschichte
—	Das Gesamt-Personalrecht des öffentlichen Dienstes. DÖV 1958, S.278ff
—	Das Personalvertretungsgesetz und seine Kommentare. JZ 1957, S.289ff
Weber, Werner	Das Berufsbeamtentum im demokratischen Rechtsstaat. Schriftenreihe des Deutschen Beamtenbundes, Heft 2, Köln 1952 zit.: Berufsbeamtentum
—	Die Gegenwartslage des Höheren Beamtentums, in: Staatsbürger und Staatsgewalt II, S.147ff, Karlsruhe 1963 zit.: Gegenwartslage

Weber, Werner	Beamtentum zwischen Parteien und Verbänden, in: Der Deutsche Beamte Heute, in: Deutsches Berufsbeamtentum, Heft 1, S.17ff. Baden-Baden 1959
—	Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem, in: Festschrift für Carl Schmitt, Berlin 1959 zit.: Teilung der Gewalten
—	Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 2.Aufl., Göttingen 1967 zit.: Staats- und Selbstverwaltung
—	Referat, in: Der Staat und die Verbände, S.19ff, Gespräch, veranstaltet vom Bundesverband der deutschen Industrie in Köln 1957, mit Referaten von Ulrich Scheuner und Werner Weber, hrsg. v. Wilhelm Beutler, Gustav Stein und Hellmuth Wagner. Heidelberg 1957
—	Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Verfassungsproblem. Berlin 1965
—	Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem. 3.Aufl., Berlin 1970 zit.: Spannungen und Kräfte
Wick, Georg v.	Die Verantwortung der Bundesminister. DÖV 1956, S.113ff
Wiese, Walter	Zur Neuordnung des öffentlichen Dienstes. DVBl 1970, S.644ff
Windscheid, Clemens	Zur Frage der "Mitwirkung" oder "Mitbestimmung" in personellen Angelegenheiten der Beamten. PV 1971, S.49ff
—	Zum Entwurf eines Bundespersonalvertretungsgesetzes. ZBR 1973, S.107ff
—	Über Grenzen der Verbandsautonomie bei den Wahlen zu den Betriebs- und Personalräten. PV 1967, S.248ff
—	Sind bei den Wahlen nach dem Personalvertretungsgesetz die Grundsätze der Verbandsdisziplin mit denen der Wahlfreiheit vereinbar? PV 1964, S.2ff

Windscheid, Clemens	Zum Thema Wahlfreiheit und Verbandsdisziplin. PV 1967,S.54ff
—	Der Einfluß der Gewerkschaften und Verbände auf die Personalvertretung. BBZ 1967, S.81ff
—	Personalratstätigkeit und Gewerkschaftsfunktion. PV 1973, S.257ff
—	Zur Frage der Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Personalräten. ZBR 1966, S.145f
—	Mitgliedschaft im Personalrat und gewerkschaftliche Werbung. ZBR 1964, S.333ff
—	Eine fatale Klausel im Hamburgischen Personalvertretungsgesetz. PV 1973, S.225ff
—	Beschränkung der Rechte des Personalrats im Hamburgischen Personalvertretungsgesetz. ZBR 1973, S.73ff
—	Anmerkung zum Beschluß des BVerfG v. 30.11.1965. ZBR 1966, S.156
Witting, Alfons	Die Rechtsstellung der Personalräte innerhalb der Staats- und Kommunalverwaltung. Diss.Münster 1961
Zeidler, Wolfgang	Der Standort der Verwaltung in der Auseinandersetzung um das Demokratieprinzip. DVBl 1973, S.719ff

Abkürzungen

a.A.	anderer Ansicht
a.E.	am Ende
Amtsbl.	Amtsblatt
Amtsbl.Vfg.	Amtsblattverfügung
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Band, Seite)
AP	Arbeitsrechtliche Praxis
AuR	Arbeit und Recht (Jahr, Seite)
B.-W.PersVG	Personalvertretungsgesetz für Baden-Württemberg in der Fassung vom 27.5.1968
B.-W.Verf.	Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11.11.1953
BAG, BArbG	Bundesarbeitsgericht
BAGE, BArbGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts (Band, Seite)
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag vom 23.2.1961
Bay.PersVG	Bayerisches Personalvertretungsgesetz vom 29.4.1974
Bay.Verf.	Verfassung des Freistaates Bayern vom 2.12.1946
Bay.VerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BB	Betriebsberater (Jahr, Seite)
BBG	Bundesbeamtengesetz in der Fassung vom 17.7.1971
BBZ	Bayerische Beamtenzeitung (Jahr, Seite)
Bd.	Band
Berl.PersVG	Personalvertretungsgesetz Berlin vom 22.7.1968
Berl.Verf.	Verfassung von Berlin vom 1.9.1950
BetrR	Betriebsrat
BetrRG	Betriebsrätegesetz
BetrVG1952	Betriebsverfassungsgesetz vom 11.10. 1952
BetrVG1972	Betriebsverfassungsgesetz vom 15.1. 1972
BGBl I	Bundesgesetzblatt, Teil I
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen (Band, Seite)
BGG	Bonner Grundgesetz
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BPersVG a.F.	Bundespersonalvertretungsgesetz alter Fassung vom 5.8.1955
BPersVG n.F.	Bundespersonalvertretungsgesetz neuer Fassung vom 15.3.1974
BR	Bundesrat
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz in der Fassung vom 17.7.1971
Brem.PersVG	Bremisches Personalvertretungsgesetz vom 5.3.1974

Brem.Verf.	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21.10.1974
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Band, Seite)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Band, Seite)
DAG	Deutsche Angestelltengewerkschaft
DB	Der Betrieb (Jahr, Seite)
DBB	Deutscher Beamtenbund
DDB	Der Deutsche Beamte (Jahr, Seite)
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DÖD	Der öffentliche Dienst (Jahr, Seite)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung(Jahr, Seite)
DRiZ	Deutsche Richterzeitung (Jahr,Seite)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Jahr, Seite)
GeschOBReg.	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GeschOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949
GGO.II	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
Hess.Verf.	Verfassung des Landes Hessen vom 1.12.1946
Hmb.PersVG	Hamburgisches Personalvertretungsgesetz vom 17.11.1972
Hmb.Verf.	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6.6.1952
HPVG	Personalvertretungsgesetz für das Land Hessen vom 19.2.1970
i.e.S.	im engeren Sinne
IND	Informations- und Nachrichtendienste der Bundespressestelle des DGB
i.w.S.	im weiteren Sinne
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Band, Seite)
JuS	Juristische Schulung (Jahr, Seite)
JZ	Juristenzeitung (Jahr, Seite)
KRG	Kontrollratsgesetz
LBG	Landesbeamtengesetz
MDR	Monatsschrift für deutsches Recht (Jahr, Seite)
MTL	Manteltarifvertrag für die Arbeiter der Länder vom 27.2.1964
m.w.N	mit weiteren Nachweisen
NDBZ	Neue Deutsche Beamtenzeitung (Jahr, Seite)

Nds.PersVG	Niedersächsisches Personalvertretungsgesetz vom 24.4.1972
Nds.Verf.	Vorläufige Niedersächsische Verfassung vom 13.4.1951
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Jahr, Seite)
NRWPersVG	Personalvertretungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28.5.1958
NRWVerf.	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28.6.1950
ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
PersVG	Personalvertretungsgesetz
PrGS	Gesetzessammlung Preußens (Jahr, Seite)
PV	Die Personalvertretung (Jahr, Seite)
RdA	Recht der Arbeit (Jahr, Seite)
RegBl	Regierungsblatt
RGBl (I)	Reichsgesetzblatt (Teil I)
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (Band, Seite)
Rh.-Pf.PersVG	Personalvertretungsgesetz für Rheinland-Pfalz vom 5.3.1971
Rh.-Pf.Verf.	Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 15.8.1947
RiA	Recht im Amt (Jahr, Seite)
S.PersVG	Personalvertretungsgesetz für das Saarland vom 9.5.1973
S.Verf.	Verfassung des Saarlandes vom 15.12. 1947
Schl.-H.LS	Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 13.12.1949 in der Neufassung vom 15.3.1962
Schl.-H.PersVG	Personalvertretungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 17.1.1974
TVG	Tarifvertragsgesetz vom 9.4.1949 in der Fassung vom 25.8.1969
VG	Verwaltungsgericht
VO	Verordnung
VOBl	Verordnungsblatt
VVDStRL	Veröffentlichung der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer
WRV	Weimarer Reichsverfassung vom 11.8. 1919
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht (Jahr, Seite)

Einleitung

Nur wenige Gesetze waren bei ihrer Verabschiedung in den gesetzgebenden Körperschaften so im Grundsätzlichen umstritten wie das Bundespersonalvertretungsgesetz vom 5.8.1955 und die aufgrund der Rahmenvorschriften dieses Gesetzes ergangenen Landespersonalvertretungsgesetze.
Die langwierigen parlamentarischen Beratungen über das Personalvertretungsgesetz des Bundes haben Politikern und Gewerkschaftern Anlaß zu ungewöhnlich heftigen Auseinandersetzungen gegeben. Schon lange vor der Verabschiedung hatte sich das juristische Schrifttum mit den Problemen eines solchen Gesetzes beschäftigt. Die Meinungsverschiedenheiten wurden vor allem durch weltanschauliche Gegensätze und die Neuartigkeit der Materie ausgelöst.
Zusätzliche Schwierigkeiten bei der Gestaltung des Gesetzes erwuchsen dadurch, daß eine Vielzahl von Interessenten und Einflußgruppen die Durchsetzung der von ihnen vertretenen Interessen wünschten. Anders als bei der Behandlung des Betriebsverfassungsgesetzes vom 11.10.1952 waren die Verhältnisse im Bereich des öffentlichen Dienstes insofern komplizierter, als hier einmal Gegensätze zwischen den Bediensteten und der Staatsverwaltung bestanden, zum anderen aber auch unter den Bediensteten selbst, was sich aus der unterschiedlichen Interessenlage von Beamten einerseits und Angestellten und Arbeitern andererseits erklären ließ. Eine Erschwerung der Gesetzgebung ergab sich ferner durch das heftig umkämpfte Problem der Beteiligung der Gewerkschaften an den Personalratssitzungen und Personalversammlungen. Gerade bei dieser Frage entstanden fast unüberbrückbare Gegensätze.
Wenngleich bei der parlamentarischen Behandlung des neuen Bundespersonalvertretungsgesetzes vom 15.3.1974, wie auch bei der Novellierung der Landespersonalvertretungsgesetze, weniger unterschiedliche Auffassungen zutage traten und alle Parteien sich in dem Bemühen einig waren, dem berechtigten Wunsch der Verwaltungsangehörigen nach mehr Teilhabe an den sie unmittelbar betreffenden Entscheidungen gerecht zu werden

so stellte sich doch erneut die Frage nach den verfassungsrechtlichen und staatspolitischen Problemen der Beteiligung von Personalvertretern an den Maßnahmen der Dienststelle, nach der Einflußnahme der Gewerkschaften sowie den Grenzen, die der Mitbestimmung im Hinblick auf die Verpflichtung des öffentlichen Dienstes auf das Gemeinwohl und die Wahrung der Unabhängigkeit der Staatsorgane gesetzt sind. Hierbei zeigte sich, daß diesem Problemkreis ebenso wie in der außerparlamentarischen Mitbestimmungsdiskussion im Vergleich zu den Auseinandersetzungen der früheren Jahre in der Regel weniger Bedeutung beigemessen worden ist. Es sind vorwiegend gesellschaftspolitische, soziale und nicht selten ideologische Zielvorstellungen, die die Diskussion beherrschen. Der Blick für die verfassungsrechtlichen und staatspolitischen Grundfragen scheint auch in der neuesten Kommentarliteratur zum Personalvertretungsrecht unschärfer zu werden[1].

Die vorliegende Arbeit soll mit dazu beitragen, dieser Tendenz entgegenzutreten; sie versucht, eine Reihe bedenklicher Konsequenzen und Erscheinungen der augenblicklichen Regelung der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst von Bund und Ländern aufzuzeigen. Dabei wird erkennbar werden, daß ein Teil des von öffentlichrechtlicher Seite erschienenen älteren personalvertretungsrechtlichen Schrifttums dem genannten Fragenkomplex besondere Bedeutung beimißt. Dies macht deutlich, daß solche Veröffentlichungen gerade bei den gegenwärtig nicht zu übersehenden - gelegentlich von einer Art Mitbestimmungseuphorie getragenen - Bestrebungen auf Entstaatlichung bisheriger Staatlichkeit ihre Bedeutung behalten haben.

Das Allgemeininteresse darf durch organisierte Gruppeninteressen nicht gefährdet und der Staat und seine Bediensteten nicht von sozialen Mächten abhängig werden. Angesichts der fundamentalen Bedeutung des öffentlichen Dienstes für die Allgemeinheit sollte man nicht versäumen, auf ein-

---

1) Vgl. etwa Engelhard-Ballerstedt zu § 72ff Nds.PersVG; im Zeitpunkt der Anfertigung dieser Untersuchung ist noch kein Kommentar zum neuen BPersVG erschienen

schneidende Folgen einer umfassenden Mitbestimmung für die demokratische Struktur unseres Staates und seiner Bevölkerung aufmerksam zu machen. Zweifel in dieser Richtung dürfen nicht aus dem Bewußtsein verdrängt werden. Es könnte nämlich eine Entwicklung eintreten, durch die die in der geschriebenen Verfassung vorausgesetzten rechtlichen Erfordernisse überholt, ausgehöhlt und durch eine Verfassungswirklichkeit ersetzt werden, die typische Wesenszüge unseres Verfassungssystems umgestaltet.

Das Schwergewicht der Arbeit liegt im zweiten und dritten Kapitel, wo verfassungsrechtliche und staatspolitische Probleme der Einflußnahme der Personalvertreter auf den öffentlichen Dienst und die Einwirkungsmöglichkeiten der in den Dienststellen tätigen Gewerkschaften dargestellt und kritisch untersucht werden. In diesem Zusammenhang wird auch die Frage der rechtlichen Einordnung des Personalvertretungsrechts von nicht unerheblicher Bedeutung sein. Zuvor soll aber im ersten Kapitel die Vor- und Entwicklungsgeschichte des Personalvertretungsrechts und das Ringen um seine Ausgestaltung bis hin zum neuen Bundespersonalvertretungsgesetz in den wesentlichen Zügen aufgezeigt werden. Dies erscheint zweckmäßig, um den größeren Rahmen der Verwirklichung des Mitbestimmungsrechts und die vor allem bei der Entstehung des Bundespersonalvertretungsgesetzes in zahlreichen Grundsatzfragen entgegengesetzten Meinungen und politischen Schwierigkeiten sichtbar zu machen.

Erstes Kapitel: Überblick über die geschichtliche Entwicklung des Personalvertretungsrechts und dessen Grundzüge

§ 1 Die Vor- und Entwicklungsgeschichte des Personalvertretungsrechts im öffentlichen Dienst

I. Die Zeit bis zum Ende des Ersten Weltkrieges

1. Arbeiterausschüsse in gewerblichen Betrieben

Die Forderungen nach Verwirklichung von Mitbestimmungsrechten reichen zurück in die Zeit der Frankfurter Nationalversammlung und des Zweiten Entwurfs einer Reichsgewerbeordnung vom 12.1.1849. Dieser Entwurf sah bereits die Bildung von "Fabrikausschüssen" vor, denen die Vermittlung bei Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern obliegen sollte[1]. Von besonderer Bedeutung war der Kaiserliche Erlaß Wilhelms II. vom 4.2.1890, der den Arbeitnehmern zur Wahrnehmung ihrer Interessen gegenüber den Arbeitgebern Vertreter in Aussicht stellte[2]. Durch eine Novelle zur Gewerbeordnung vom 1.6.1891[3] wurde eine Regelung über Arbeiterausschüsse für gewerbliche Betriebe getroffen. Da es sich um eine fakultative Einrichtung handelte, war die Zahl der Arbeiterausschüsse gering. Eine Novelle zum Preußischen Allgemeinen Berggesetz vom 14.7.1905[4] schrieb in Art.I Ziff.6 vor, daß in allen Bergwerken mit mehr als einhundert Arbeitern Arbeiterausschüsse eingesetzt werden müßten.

2. Arbeiterausschüsse in öffentlichen Betrieben und Verwaltungen

In den Fabrikbetrieben, die dem preußischen Kriegsministerium unterstellt waren, wurden im Jahre 1890 Arbeiterausschüsse gebildet[5]. Diesem Beispiel folgten 1891 die Kaiserlichen

1) Hierzu Ebert PV 1965, S.186
2) Den Kaiserlichen Erlaß zitiert Scheuble, S.85
3) Das sog. Arbeiterschutzgesetz vom 1.6.1891 (RGBl.I,S.261)
4) PrGS, S.307
5) Koch, S.43

Werften, um die Jahrhundertwende das Bayerische Kriegsministerium und im Jahre 1907 die sächsische Heeresverwaltung[1]. Auch im Bereich der Eisenbahnbetriebe wurden die ersten Arbeiterausschüsse gebildet, so in Preußen und Bayern im Jahre 1892, in der badischen Eisenbahnverwaltung im Jahre 1901, bei der Württembergischen Staatsbahn 1906[2].

Bei der Reichspost- und Telegraphenverwaltung wurden im Jahre 1908 Arbeiterausschüsse eingerichtet[3].

Durch die Arbeiterausschüsse erhielten die Arbeiter die Möglichkeit, sich bei der Aufstellung von Arbeitsordnungen zu beteiligen, Anträge und Wünsche bei den Behördenleitern vorzubringen und sich zu innerbetrieblichen Verhältnissen zu äußern[4].

Das Hilfsdienstgesetz vom 5.12.1916[5] schrieb für alle im sog. vaterländischen Hilfsdienst[6] tätigen privaten und öffentlichen Betriebe mit mindestens 50 Arbeitern und Angestellten Arbeitnehmerausschüsse vor. Die Ausschüsse sollten nach § 12 des Gesetzes das Einvernehmen innerhalb der Arbeitnehmerschaft des Betriebes und das zwischen der Arbeitnehmerschaft und dem Arbeitgeber fördern. Sie mußten Anträge, Wünsche und Beschwerden der Arbeitnehmer, die sich auf die Betriebseinrichtungen, die Lohn- und sonstigen Arbeitsverhältnisse des Betriebes und seine Wohlfahrtseinrichtungen bezogen, dem Arbeitgeber mitteilen und sich darüber äußern.

Nach der Verordnung über Tarifverträge, Arbeiter- und Angestelltenausschüsse und Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten

---

1) Koch, a.a.O.
2) Koch, S.43ff
3) Potthoff, S.55
4) Potthoff, S.53 m.w.N.
5) RGBl. I, S.1333
6) Als im vaterländischen Hilfsdienst tätig galten nach § 2 des Hilfsdienstgesetzes alle Personen, die bei Behörden, behördlichen Einrichtungen, in der Kriegsindustrie, in der Land- und Forstwirtschaft, in der Krankenpflege, in kriegswirtschaftlichen Organisationen jeder Art oder in sonstigen Berufen oder Betrieben, die für Zwecke der Kriegsführung oder der Volksversorgung unmittelbar oder mittelbar Bedeutung hatten, beschäftigt waren, soweit die Zahl dieser Personen das Bedürfnis nicht überstieg.

vom 23.12.1918[1] waren in allen Betrieben, Verwaltungen und Büros, in denen mindestens 20 Arbeiter oder 20 Angestellte beschäftigt wurden, Arbeiter- bzw. Angestelltenausschüsse zu bilden. § 13 der Verordnung sah vor, daß die Arbeiter- und Angestelltenausschüsse die wirtschaftlichen Interessen der Arbeiter und Angestellten im Betrieb, in der Verwaltung oder im Büro dem Arbeitgeber gegenüber wahrzunehmen hatten. Zusammen mit dem Arbeitgeber mußten sie darüber wachen, daß die maßgebenden Tarifverträge durchgeführt wurden. Sofern eine tarifliche Regelung nicht bestand, mußten sie bei der Regelung der Lohn- und sonstigen Arbeitsverhältnisse mitwirken. Außerdem hatten sie das gute Einvernehmen innerhalb der Arbeiterschaft oder der Angestellten sowie zwischen diesen und dem Arbeitgeber zu fördern.

3. Beamtenausschüsse

Die Forderung nach Beamtenausschüssen erhob erstmals der 1890 gegründete "Verband mittlerer Reichs- Post- und Telegraphenbeamten", der im Jahre 1895 die Bildung von Beamtenvertretungen verlangte, die Anträge, Wünsche und Beschwerden der Beamten entgegennehmen, prüfen und den Behördenleitungen vortragen sollten[2]. Die Ausschüsse sollten ferner an der Gestaltung der Dienstpläne, der Diensteinteilung und der Urlaubspläne mitwirken.
Auch Reichstagsabgeordnete verschiedener Parteien hatten sich für Beamtenvertretungen eingesetzt und entsprechende Anträge im Reichstag eingebracht. So forderte der christlich- soziale Abgeordnete Stoecker in den Reichstagssitzungen vom 4.2.1899[3], vom 16.2.1901[4] und vom 28.2.1903[5] die Schaffung von Beamtenausschüssen, durch welche insbesondere

1) RGBl. I, S.1456
2) Fischbach, S.7; Potthoff, S.62
3) Verhandlungen des Reichstages, X.Legislaturperiode, I.Session, Bd.1, Stenogr.Berichte, 25.Sitzung, S.647
4) Verhandlungen des Reichstages, X.Legislaturperiode, II.Session, Bd.2, Stenogr.Berichte, 50.Sitzung, S.1417
5) Verhandlungen des Reichstages, X.Legislaturperiode, II.Session, Bd.9, Stenogr.Berichte, 270.Sitzung, S.8295

eine Verbesserung der Beziehungen zwischen den höheren und den unteren Beamten erreicht werden sollte. Im Jahre 1908 forderten mehrere Abgeordnete aus verschiedenen Parteien die Einrichtung von Beamtenausschüssen[1].

Abgeordnete der Wirtschaftlichen Vereinigung legten dem Reichstag in der Sitzung vom 26.3.1908 eine Resolution vor, die von der Mehrheit der Abgeordneten angenommen wurde[2]. Der Reichskanzler wurde hierin ersucht, den Beamten, Handwerkern und Arbeitern in den Reichsbetrieben zu gestatten, aus ihren Reihen Ausschüsse zu bilden, die das gute Einvernehmen zwischen der Verwaltung und den Beamten, Handwerkern und Arbeitern erhalten sollten[3].

In den Jahren 1913, 1914 und 1918 lagen dem Reichstag wiederum Resolutionen vor, in denen Beamtenausschüsse gefordert wurden[4]. Die Notwendigkeit der Beamtenausschüsse wurde von den Abgeordneten auch damit begründet, daß sie von den zahlreichen Beamtenpetitionen befreit werden müßten, deren Ursache darin lag, daß die Beamten auf ihre Wünsche von den vorgesetzten Behörden keine Antwort erhielten[5]. Die Reichsregierung und auch die Landesregierungen lehnten alle Forderungen nach Einrichtung von Beamtenvertretungen ab. Lediglich in einigen deutschen Städten kam es zur Bildung von Beamtenausschüssen[6].

---

1) Verhandlungen des Reichstages, XII.Legislaturperiode, I.Session, Bd.230, Stenogr.Berichte, 101.Sitzung, S.3122; 102.Sitzung, S.3144; 102.Sitzung, S.3168
2) Verhandlungen des Reichstages, XII.Legislaturperiode, I.Session, Stenogr.Berichte, 131.Sitzung, S.4310
3) Verhandlungen des Reichstages, XII.Legislaturperiode, I.Session, Stenogr.Berichte, Resolution Nr.546
4) Verhandlungen des Reichstages, XIII.Legislaturperiode, I.Session, Bd.289, Stenogr.Berichte, 147.Sitzung, S.4838; Verhandlungen des Reichstages XIII.Legislaturperiode, I.Session, Bd.305, Stenogr.Berichte, Anlage Nr.1613; Verhandlungen des Reichstages XIII. Legislaturperiode, II.Session, Bd.311, Stenogr.Berichte, 147.Sitzung, S.4620
5) Verhandlungen des Reichstages, XII.Legislaturperiode, I.Session, Bd.228, Stenogr.Berichte, 41.Sitzung, S.1218
6) Potthoff, S.70 m.w.N.

II. Die Regelungen in der Weimarer Republik

1. Die Weimarer Reichsverfassung

Die Weimarer Reichsverfassung enthielt vor allem zwei grundlegende Bestimmungen zur Entwicklung des Mitbestimmungsrechts. Nach Art. 165 Abs.1 WRV waren die Arbeiter und Angestellten dazu berufen, gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen und an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken. Sie sollten zur Wahrung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Interessen gesetzliche Vertretungen in Betriebsarbeiterräten, in nach Wirtschaftsgebieten gegliederten Bezirksarbeiterräten und in einem Reichsarbeiterrat erhalten[1]. Die Bezirksarbeiterräte und der Reichsarbeiterrat sollten zur Erfüllung der gesamten wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben mit den Vertretungen der Unternehmer und sonstiger beteiligter Volkskreise zu Bezirkswirtschaftsräten und zu einem Reichswirtschaftsrat zusammentreten.
Für die Beamten des öffentlichen Dienstes sollten nach Art. 130 Abs.3 WRV besondere Beamtenvertretungen nach näherer reichsgesetzlicher Regelung gebildet werden.

2. Das Betriebsrätegesetz vom 4.2.1920

Das Betriebsrätegesetz vom 4.2.1920[2] unterschied zwischen den gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen aller Arbeitnehmer gegenüber dem Arbeitgeber und den besonderen wirtschaftlichen Interessen der Gruppen. Das Gesetz ging davon aus, daß die Beamten nicht in den Bereich des Betriebsräterechts fallen. In § 10 BetrRG wird ausdrücklich bestimmt, daß die öffentlichen Beamten und Beamtenanwärter nicht als Arbeitnehmer gelten.
Zur Wahrnehmung der gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen waren in allen Betrieben, die in der Regel mindestens 20 Arbeitnehmer beschäftigten, Betriebsräte zu errichten (§§ 1,60-70 BetrRG). Zur Wahrnehmung der Gruppeninteressen

1) Art.165 Abs.2 WRV
2) RGBl. I, S.740

waren in allen Betrieben, in deren Betriebsräte Arbeiter und Angestellte vertreten waren, Arbeiter- und Angestelltenräte (§§ 7,78ff BetrRG) zu bilden.
Das BetrRG galt nicht nur für die privaten Betriebe, sondern auch für die öffentlichen Betriebe und Verwaltungen. Nach § 9 des Gesetzes waren unter "Betrieb" alle Betriebe, Geschäfte und Verwaltungen des öffentlichen und privaten Rechts zu verstehen.
Die Betriebsräte hatten nach § 66 BetrRG die Aufgabe, die Betriebsleitung durch Rat zu unterstützen, an der Einführung neuer Arbeitsmethoden fördernd mitzuarbeiten, den Betrieb vor Erschütterung zu bewahren, für die Arbeitnehmer gemeinsame Dienstvorschriften im Rahmen der geltenden Tarifverträge zu vereinbaren, das Einvernehmen innerhalb der Arbeitnehmerschaft sowie zwischen ihr und dem Arbeitgeber zu fördern, für die Wahrung der Vereinigungsfreiheit einzutreten, Beschwerden entgegenzunehmen und auf ihre Abstellung hinzuwirken.
Die Gruppenräte (Arbeiter- und Angestelltenräte) sollten nach § 78 BetrRG insbesondere darüber wachen, daß im Betrieb die zugunsten der Arbeitnehmer geltenden gesetzlichen Vorschriften und Tarifverträge durchgeführt wurden; soweit eine tarifvertragliche Regelung nicht bestand, sollten sie bei der Regelung der Löhne und sonstigen Arbeitsverhältnisse mitwirken, mit dem Arbeitgeber die Arbeitsordnung oder sonstige Dienstvorschriften für ihre Gruppe im Rahmen der geltenden Tarifverträge vereinbaren, Beschwerden untersuchen und auf ihre Abstellung hinwirken.
In § 65 BetrRG war das Zusammenwirken des Betriebsrates mit einer Beamtenvertretung geregelt. In gemeinsamen Angelegenheiten konnten beide Gremien zu gemeinsamen Beratungen zusammentreten. Hierbei hatten die beiden Vorsitzenden abwechselnd den Vorsitz. Die Reichsregierung und die Landesregierungen konnten für ihre Zuständigkeitsbereiche im Verordnungswege nähere Vorschriften erlassen[1].

---

1) Vgl. z.B. die VO der Reichsregierung zur Ausführung des BetrRG vom 14.4.1920(RGBl. I,S.522). In Art.3 Abs.2 war bestimmt:"Betriebsrat und Beamtenvertretung können zu gemeinsamer Beratung zusammentreten. Führt die gemeinsame Beratung des Betriebsrates und der Beamtenvertretung zu einer Beschlußfassung,so muß getrennt abgestimmt und eine Mehrheit innerhalb jeder der beiden Vertretungen festgestellt

3. Die Bemühungen um die Bildung von Beamtenvertretungen

a) Die Entwürfe der Reichsregierung für ein Beamtenvertretungsgesetz

Die Reichsregierung leitete dem Reichstag im Juni 1921 den "Entwurf eines Gesetzes über Beamtenvertretungen"zu[1]. Einige Bestimmungen des Entwurfs betrafen Kernprobleme, die auch beim Zustandekommen des Bundespersonalvertretungsgesetzes von großer Bedeutung waren, so das Ausmaß der Beteiligungsrechte und die Schlichtungsausschüsse. Der Entwurf enthielt keine Mitbestimmungsrechte, sondern lediglich Mitwirkungs- und Anhörungsrechte. Das Mitwirkungsverfahren war in der Weise ausgestaltet, daß die Beamtenvertretung gegen die Entscheidung des Dienstvorgesetzten Beschwerde beim nächsthöheren Dienstvorgesetzten einlegen konnte[2]. Dieser traf dann die endgültige Entscheidung[3].
Die Forderung der Beamtenverbände nach Einrichtung einer Schiedsstelle[4], die in den Fällen entscheiden sollte, in denen zwischen der Beamtenvertretung und dem Dienstvorgesetzten keine Einigung zustandekam, fand keine Berücksichtigung. Die Reichsregierung vertrat die Ansicht, daß der dem Parlament verantwortliche Minister nicht an den Ausspruch eines Schlichtungsausschusses gebunden werden dürfe, da dies einen Eingriff in seine Verantwortlichkeit und in das Kontrollrecht des Parlaments darstellen würde[5].
Der Reichsrat hatte im Jahre 1921 die Regierungsvorlage im wesentlichen gebilligt, im Reichstag wurde der Entwurf nach der 1.Lesung dem sozialpolitischen Ausschuß über-

---

1) Verhandlungen des Reichstages, I.Wahlperiode, Bd.386, Anlagen zu den Stenogr.Berichten, Nr. 2254-2628; Reichstagsdrucksache Nr.2359, S.2115ff
2) § 37 des Entwurfs
3) § 38 des Entwurfs
4) Siehe z.B. den "Entwurf des Gesetzes über Beamtenräte", der vom Deutschen Beamtenbund vorgelegt worden war; abgedruckt bei Fischbach, Anm.II/6, S.24-35
5) Begründung des Entwurfs, S.8

wiesen[1]. Die Abgeordneten der Regierungsparteien konnten im Ausschuß zwar einige Änderungsanträge zur Regierungsvorlage durchsetzen. Bei den Kernfragen des Entwurfs entstanden jedoch so große Meinungsverschiedenheiten unter den Abgeordneten aller Parteien, daß bei einigen entscheidenden Abstimmungen, z.B. über die Bestimmungen, die die Rechte der Mitwirkung und die Einrichtung von Schiedsstellen regeln sollten, keine Mehrheiten zu erzielen waren[2]. Die in der zweiten Lesung des Ausschusses gefaßten Beschlüsse der Linksparteien, die nach dem Rücktritt der Regierung Wirth und der Bildung einer Regierung unter Wilhelm Cuno eine Mehrheit im Ausschuß hatten, wurden von der Reichsregierung und den Länderregierungen abgelehnt. Nach dem Rücktritt des Kabinetts Cuno im August 1923 gerieten die Verhandlungen über das Beamtenvertretungsgesetz ins Stocken. Die bürgerliche Koalitionsregierung des Reichskanzlers Wilhelm Marx zeigte nur geringes Interesse an einer weiteren Bearbeitung der Gesetzesvorlage. Durch die Neuwahlen zum Reichstag im Mai 1924 wurden der Regierungsentwurf von 1921 und die im sozialpolitischen Ausschuß beschlossene Fassung hinfällig.

Erst im Mai 1925 legte die Reichsregierung dem Reichsrat einen neuen Entwurf vor, der von dem Regierungsentwurf des Jahres 1921 nur unwesentlich abwich und in bezug auf die Mitwirkungsrechte wiederum sehr zurückhaltend war[3]. Das Plenum des Reichsrates befaßte sich erst nach den Reichstagswahlen vom Mai 1928 mit dem Entwurf und verabschiedete ihn im Dezember 1929[4]. Im Januar 1930 konnte die Reichsregierung diese Fassung schließlich dem Reichstag mit einigen Änderungen vorlegen[5]. Zu einer Entscheidung des

---

1) Verhandlungen des Reichstages, I.Wahlperiode, Stenogr. Berichte, Bd.350, 132.Sitzung, S.4443. In der 132.Sitzung am 6.7.1921 wurde der Entwurf dem sozialpolitischen Ausschuß überwiesen.
2) Stammer-Hirsch-Weber-Diederich-Gerschmann-Gottschalch-Grohs-Gustävel, S.39; ausführlich: Schuldt in: Der Beamtenbund, 6.Jg., Nr.20 vom 19.5.1922
3) Reichstagsdrucksachen, Jg.1925, Bd.1, Nr.85 v.18.5.1925
4) Der Beamtenbund, 14.Jg., Nr.1 v. 3.1.1930
5) Verhandlungen des Reichstages, IV.Wahlperiode, Drucksache Nr.1569

Reichstages kam es aber vor den Wahlen vom 14.9.1930 nicht mehr. Nach den Wahlen beschloß die neue Reichsregierung, den Entwurf vom Januar 1930 dem Reichsrat in abgeänderter Form zu unterbreiten[1]. Der Entwurf wurde aber im Reichsrat nicht mehr beraten.

b) Die Bildung von Beamtenvertretungen aufgrund von Verwaltungsvorschriften

Obwohl das in Art. 130 Abs.3 WRV vorgesehene Reichsgesetz über besondere Beamtenvertretungen nicht zustandegekommen ist, bestanden in allen großen Verwaltungen des Reichs und der meisten Länder Beamtenausschüsse aufgrund von bloßen Verwaltungsvorschriften[2]. Hervorzuheben ist die Regelung für den Bereich der Deutschen Reichspost vom 6.12.1918[3]. Durch diesen Erlaß des Reichspostamtes konnten im Bereich der Reichspost- und Telegraphenverwaltung örtliche Beamtenausschüsse und für jeden Oberpostdirektionsbezirk ein Beamtenbezirksausschuß gebildet werden. Die örtlichen Beamtenausschüsse sollten als Vertrauensorgan des Personals bei allen Unstimmigkeiten zwischen Vorgesetzten und Untergebenen ausgleichend und schlichtend wirken. Die Bezirksausschüsse waren Berufungsstelle für alle Angelegenheiten der örtlichen Ausschüsse. Darüberhinaus sollten sie alle Aufgaben wahrnehmen, die die örtlichen Ausschüsse nicht erledigen konnten. Im Jahre 1919 wurde ein Beamtenbeirat geschaffen[4], der "die dienstlichen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Beamten der Reichs-, Post- und Telegraphenverwaltung vertreten sollte."
Der Erlaß über die Bildung und Aufgaben der Beamtenausschüsse vom 25.6.1920[5], geändert durch Verfügung vom 24.4.1922[6],

---

1) Der Beamtenbund, 15.Jg., Nr.39 vom 2.6.1931
2) Anschütz-Thoma, S.47
3) Abgedruckt in: Deutsche Post 1918, S.684
4) Amtsbl.Vfg. Nr.118 v.11.3.1919 im Amtsbl. des Reichspostministeriums Nr.27/1919
5) Amtsbl.Vfg. Nr.85, Amtsbl. des Reichspostministeriums Nr.35/1920, S.225
6) Amtsbl.Vfg. Nr.35, Amtsbl. des Reichspostministeriums Nr.15/1922

brachte eine Neuregelung der Beamtenvertretungen im Bereich der Reichspost. Die Beamtenausschüsse entsprachen in ihrem Aufbau nunmehr dem Aufbau der Reichspostverwaltung. Den Verkehrsämtern entsprachen die örtlichen Beamtenausschüsse, den Oberpostdirektionen die Bezirksausschüsse und dem Reichspostministerium der Hauptbeamtenausschuß[1]. Die Beamtenausschüsse sollten die persönlichen Dienstangelegenheiten der Beamten wahrnehmen und das Vertrauen zwischen den Beamten und ihren Dienstvorgesetzten fördern[2]. In Angelegenheiten, in denen den Beamtenausschüssen ein Mitwirkungsrecht eingeräumt war, mußten sie vor der Entscheidung angehört werden. Kam zwischen dem Amtsvorsteher und dem örtlichen Beamtenausschuß keine Einigung zustande, so konnte der Beamtenausschuß eine Beschwerde bei der Oberpostdirektion einlegen. Teilte diese nicht die Auffassung des örtlichen Beamtenausschusses, so mußte sie den Bezirksbeamtenausschuß anhören[3]. Konnte zwischen der Oberpostdirektion und dem Bezirksbeamtenausschuß die Meinungsverschiedenheit nicht beigelegt werden, so entschied die Oberpostdirektion endgültig. Ergab sich die Meinungsverschiedenheit zwischen Oberpostdirektion und Bezirksbeamtenausschuß aus einer unterschiedlichen Rechtsanwendung, so konnte der Ausschuß Beschwerde beim Ministerium einlegen. Dieses entschied dann nach Anhörung des Hauptbeamtenausschusses endgültig[4].

III. Rechtsentwicklung von 1933 bis 1945

Die nationalsozialistische Gesetzgebung beseitigte durch das "Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit" vom 20.1.1934[5] und das "Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit in den öffentlichen Verwaltungen und Betrieben" vom 23.3.1934[6] die Betriebsorganisation des Betriebsrätegesetzes vom 4.2. 1920 und die Beamtenausschüsse. § 3 Abs.1 des "Gesetzes zur

---

1) Potthoff, S.131
2) § 38 der Verfügung v. 24.4.1922
3) § 48 der Verfügung v. 24.4.1922
4) § 49 Abs.2 der Verfügung v. 24.4.1922
5) RGBl. I, S.45
6) RGBl. I, S.220

Ordnung der nationalen Arbeit in den öffentlichen Verwaltungen und Betrieben" bestimmte, daß in "öffentlichen Verwaltungen, die nicht Hoheitsbefugnisse ausüben, und in öffentlichen Betrieben mit in der Regel mehr als zwanzig Beschäftigten, dem Führer der Verwaltung oder des Betriebes Vertrauensmänner der Gefolgschaft beratend zur Seite treten". Die Liste der Vertrauensmänner wurde vom "Führer der Verwaltung oder des Betriebes im Einvernehmen mit dem Obmann der Nationalsozialistischen Betriebszellenorganisation" aufgestellt, § 7 Abs.1. Die Verwaltungsangehörigen mußten zu dieser Liste "in geheimer Abstimmung Stellung nehmen", § 7 Abs.1. Falls sie die ihnen vorgelegte Liste nicht billigten, konnten die Vertrauensmänner nach § 7 Abs.2 von einem sog. Sondertreuhänder berufen werden. Der Führer der Verwaltung oder des Betriebes war gemäß § 3 Abs.1 Vorsitzender des aus den Vertrauensmännern bestehenden Vertrauensrates. Die genannten Regelungen beschränkten sich auf die Arbeiter und Angestellten. Die Beamten wurden nicht miteinbezogen, erhielten aber auch keine eigenen besonderen Vertretungen.

IV. Rechtsentwicklung seit 1945

Nach der Kapitulation 1945 wurde die in der Weimarer Republik und im nationalsozialistischen Regierungssystem praktizierte Trennung der Beamten von den Regelungen für die Angestellten und Arbeiter nicht wieder aufgenommen. Das "Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit in den öffentlichen Verwaltungen und Betrieben" wurde durch das KRG Nr.56 aufgehoben. An dessen Stelle trat das KRG Nr.22 vom 10.4.1946[1]. Es bestimmte in Art.I, daß zur Wahrnehmung der beruflichen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Arbeiter und Angestellten in den einzelnen Betrieben die Errichtung und Tätigkeit von Betriebsräten gestattet wird. Die öffentliche Verwaltung war nicht ausdrücklich erwähnt. In Art. V Abs.2 war vorgesehen, daß die Betriebs-

1) Kontrollrats-Amtsbl. Nr.6, S.133

räte im Rahmen des Gesetzes ihre Aufgaben selbst bestimmen konnten. Da in Art. I nur Arbeiter und Angestellte, nicht aber Beamte genannt waren, war umstritten, ob das KRG Nr.22 auch auf Beamte anwendbar wär[1]. In der Praxis des öffentlichen Dienstes wurden die Beamten in das Betriebsrätesystem einbezogen und gemeinsame Vertretungen der Beamten, Angestellten und Arbeiter errichtet. Auch die in Anlehnung an das KRG Nr.22 ergangenen Betriebsrätegesetze der Länder Baden[2], Bayern[3], Bremen[4], Hessen[5] und Rheinland-Pfalz[6] bezogen die Beamten mit ein.
In Württemberg-Hohenzollern[7], Berlin[8] und Schleswig-Holstein[9] wurden besondere Regelungen für das Personalvertretungswesen im öffentlichen Dienst geschaffen.
Die Bundesregierung legte am 31.10.1950 den Entwurf eines Betriebsverfassungsgesetzes vor[10]. Der Entwurf folgte der nationalsozialistischen Gesetzgebung darin, daß er in § 88 die Betriebe und Verwaltungen des Bundes, der Länder, der Gemeinden und sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts von dem Gesetz ausnahm und deren Regelung einem besonderen Gesetz vorbehielt. Diese Bestimmung war in den parlamentarischen Beratungen heftig umstritten. In der zweiten und dritten Lesung des Gesetzes im Bundestag beantragte die Fraktion der SPD die Einbeziehung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes in das Betriebsverfassungsgesetz[11]. Beide Änderungsanträge wurden im wesentlichen

---

1) Vgl. das Urteil des OVG Hamburg v.7.10.1950, abgedruckt in DVBl. 1951, S.28
2) § 3 BetrRG v.24.9.1948 (GVBl., S.209)
3) § 2 BetrRG v.25.10.1950 (GVBl., S.227)
4) § 3 BetrRG v.10.1.1949 (GBl., S.7)
5) § 4 BetrRG v.31.5.1948 (GVBl., S.117)
6) Verordnung über die Errichtung und Tätigkeit von Betriebsräten v.15.5.1947 (VOBl.,S.258)
7) Gesetz über die Bildung von Personalvertretungen in der öff.Verw. v. 10.4.1951 (Reg.Bl., S.37)
8) 1.Änd.-Ges. zum LBG v. 26.3.1953 (GVBl., S.202)
9) Gesetz über die Personalvertretungen in den öff.Verw. und Betrieben v. 9.2.1954 (GVBl., S.21)
10) BT-Drucks. Nr.1546, I.Wahlperiode
11) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, I.Wahlperiode, Stenogr.Berichte, Bd.12, 223.Sitzung v. 16.7.1952, S.9935ff und Umdruck Nr.634 Ziff.1

mit den Stimmen der Regierungsparteien abgelehnt[1].

§ 2 Das Bundespersonalvertretungsgesetz vom 5.August 1955[2]

Die gesamte Problematik der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst wurde in den Beratungen der gesetzgebenden Körperschaften ausführlich erörtert. Die teilweise dramatischen Auseinandersetzungen im Bundestag ließen erkennen, daß die Beratungen des Gesetzes in einem äußerst diffizilen Spannungsfeld manchmal unlösbar scheinender Widerstreite standen[3].

I. Der parlamentarische Werdegang

1. Der Inhalt des Regierungsentwurfs zum Personalvertretungsgesetz

Die Bundesregierung verabschiedete Ende Februar 1952 den Entwurf eines Gesetzes über die Personalvertretungen in den öffentlichen Verwaltungen und Betrieben und leitete die Regierungsvorlage am 6.3.1952 dem Bundesrat zu[4]. Nach §§ 1 und 2 des Regierungsentwurfs sollten die Personalvertretungen die Bezeichnung "Personalrat" bekommen. Der vom Gesetz erfaßte Personenkreis sollte "Bedienstete" genannt werden. Die Regierung setzte sich in § 15 für die Gruppen- und Verhältniswahl ein, um einen wirksamen Minderheitenschutz zu erreichen. Die Probleme des Wahlverfahrens standen in engem Zusammenhang mit den Fragen der Gruppenberatung und des Gruppenentscheids. In § 36 des Regierungsentwurfs wurde der Grundsatz des Gruppenentscheids festgelegt, d.h. in Angelegenheiten, die nur die Arbeiter, nur die Angestellten oder nur die Beamten betrafen, sollten allein die Vertreter der jeweiligen Gruppe stimmberechtigt

---

1) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, I.Wahlperiode, Stenogr.Berichte, Bd.12, S.10289ff
2) BGBl.I, S.477
3) Fitting-Heyer, S.XVII
4) BRDrucks. Nr.100/52 v. 7.3.1952

sein. Eine Gruppenberatung in den Fällen, die zwar nur die Angehörigen einer Gruppe betrafen, war dagegen nicht vorgesehen. Hier sollte gemeinsam beraten werden. Der Personalrat sollte die Zulassung von Vertretern der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände zu den Personalratssitzungen beschließen können (§ 34), und zwar sollte je ein Beauftragter der in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften und Verbände eingeladen werden. Jede parteipolitische Betätigung im Personalrat war untersagt (§ 56).
In den Vorschriften der Kapitel 5-8 wurden die Befugnisse der Personalvertretungen und ihre Zusammenarbeit mit dem Leiter der Behörde oder des öffentlichen Betriebes geregelt. Der Entwurf zählte die sozialen und personellen Angelegenheiten auf, in denen eine Beteiligung der Personalvertretungen in Betracht kam. Eine Beteiligung des Personalrats an wirtschaftlichen Angelegenheiten der Dienststelle war nicht vorgesehen. Formen der Beteiligung waren die Anhörung, die Mitwirkung, die Mitbestimmung und der Abschluß von Betriebsvereinbarungen. In Angelegenheiten, die der Mitwirkung unterlagen, sollte der Dienststellenleiter die endgültige Entscheidung treffen können (§ 61). Wenn der Personalrat aufgrund des Mitbestimmungsrechts seine Zustimmung zu Maßnahmen der Dienststelle verweigerte, sollte der zuständige Minister die letzte Entscheidung treffen (§ 62). Für Rechtsstreitigkeiten über Wahlanfechtung, Ausschluß und Auflösung des Personalrats sollten nach Ansicht der Regierung die Verwaltungsgerichte zuständig sein.
Der Entwurf enthielt auch Bestimmungen über die Bildung von Personalräten in den Verwaltungen und Betrieben der Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände und den nicht bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Die Bundesregierung hielt Rahmenvorschriften für die Personalvertretungsgesetze der Länder für notwendig, um ein Mindestmaß an Übereinstimmung in Bund und Ländern zu erreichen.
Das Plenum des Bundesrates befaßte sich am 28.3.1952 mit dem Regierungsentwurf und empfahl der Bundesregierung eine

Reihe von Änderungsvorschlägen[1]. Der Bundesrat forderte die gemeinsame Wahl aller Gruppen zur Personalvertretung und die gemeinsame Entscheidung aller Gruppen auch in den Angelegenheiten, die nur eine Gruppe betrafen. Bei der Wahl der Personalvertretungen sollte die Verhältniswahl durch die Persönlichkeitswahl ersetzt werden. Der Bundesrat verlangte ferner, daß die Rahmenvorschriften des Gesetzes mit Ausnahme einer Vorschrift über die Bildung von Personalvertretungen gestrichen werden sollten.

2. Die 1. Lesung des Entwurfs im 1.Deutschen Bundestag

Die 1.Lesung des Entwurfs fand in der 228. Sitzung des Bundestages am 10.9.1952 statt[2].
Bei der Begründung des Entwurfs wies der Vertreter des Bundesinnenministers darauf hin, daß die wichtigsten Probleme des Betriebsverfassungsgesetzes und des Personalvertretungsgesetzes verschieden seien. Während das Betriebsverfassungsgesetz vorrangig die wirtschaftliche Mitbestimmung habe regeln müssen, sei diese Frage für das Personalvertretungsrecht ohne Bedeutung. Im Personalvertretungsrecht entstehe dagegen das Problem, wie die Beteiligungsrechte der Personalvertretung mit den Befugnissen des Parlaments in Übereinstimmung zu bringen seien. Im öffentlichen Bereich könne eine Schiedsinstanz nicht eingeschaltet werden, weil der Behördenchef in der öffentlichen Verwaltung dem Minister nachgeordnet sei, der wiederum in seiner Entscheidung nicht frei sei wie der Unternehmer, sondern der Kontrolle des Parlaments unterliege. Der vorliegende Entwurf ziehe deshalb die Grenze der Mitbestimmung vor dem Minister als dem obersten Chef eines Ressorts.
Im Verlauf der Aussprache traten unterschiedliche Auffassungen der Parteien - und teilweise auch innerhalb der Parteien - deutlich zutage.
Für die CDU nahm der Abgeordnete Dr.Wuermeling zu dem Entwurf

---

1) Verhandlungen des Deutschen Bundestages,II.Wahlperiode, Drucks.Nr.160, Anlage 2
2) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, I. Wahlperiode, Stenogr.Berichte, Bd.13, S.10318ff

unter dem Gesichtspunkt des Berufsbeamtenrechts Stellung[1]. Er erklärte, der Beschluß des Bundestages[2], ein besonderes Gesetz über die Personalvertretungen im öffentlichen Dienst zu erlassen, sei beamtenrechtlich richtig gewesen, weil beamtenrechtliche Vorschriften grundsätzlich nicht in Gesetze des allgemeinen Arbeitsrechts hineingehörten.
Der Beschluß des Bundestages sei auch politisch richtig gewesen, da im öffentlichen Dienst die parlamentarische Verantwortung der obersten Behördenchefs die gleiche Regelung wie in privatwirtschaftlichen Betrieben nicht zulasse. Dem obersten Behördenchef könne seine parlamentarische Verantwortung gegenüber dem Parlament nicht entzogen werden.
Zur Trennung von Beamtenrecht und allgemeinem Arbeitsrecht führte der Abgeordnete weiter aus, der Betriebsrätegedanke sei aus dem jahrzehntelangen Ringen zwischen Kapital und Arbeit in der Erwerbswirtschaft erwachsen. Im öffentlichen Dienst sei für einen Gegensatz von Kapital und Arbeit kein Raum, weil die Behörden keine privatwirtschaftlichen Erwerbsinteressen verfolgten, bei ihnen vielmehr der Dienst am Gemeinwohl für jeden Behördenangehörigen alleiniges Prinzip des Handelns und Grundlage der zu treffenden Entscheidungen sei.
Zu der besonders wichtigen Frage, ob die Wahlen zu den Personalräten nach den Grundsätzen des Gruppenwahlrechts - wie im Regierungsentwurf vorgesehen - oder nach den Grundsätzen des Gemeinschaftswahlrechts erfolgen sollten, meinte der Abgeordnete, das Gemeinschaftswahlrecht könne zu ausgesprochen undemokratischen und ungerechten Ergebnissen führen.
Die gespaltene Auffassung innerhalb der CDU-Fraktion zu dem Gesetzentwurf kam in der Rede des Abgeordneten Rümmele zum Ausdruck[3]. Ihm erschien der Entwurf im Hinblick auf die Zuständigkeiten des Personalrats auf sozialem und personellem Gebiet zu "schüchtern". Man müsse den Arbeitern,

1) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, I.Wahlperiode, Stenogr.Berichte, Bd.13, 228.Sitzung, S.10322 u. 10323
2) Vgl. die in § 88 BetrVG 1952 vorgesehene Sonderregelung für den öffentlichen Dienst
3) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, I.Wahlperiode, Stenogr.Berichte, Bd.13, 228.Sitzung, S.10324

Angestellten und Beamten weitgehend entgegenkommen, denn dieses Vertrauen fände seine Belohnung in erhöhter Dienstfreude.

Der Vertreter der FDP, der Abgeordnete Kühn, stimmte der Grundtendenz des Gesetzentwurfs zu. Ebenso wie bei dem CDU-Abgeordneten Wuermeling nahm in seinen Ausführungen die Abgrenzung des öffentlichen Dienstes von der Privatwirtschaft breiten Raum ein. Er war der Meinung[1], die Bundesregierung habe zu Recht einen besonderen Gesetzentwurf über die Personalvertretungen in den öffentlichen Betrieben und Verwaltungen vorgelegt. Die Notwendigkeit einer besonderen gesetzlichen Regelung für den öffentlichen Dienst läge in erster Linie darin, daß die Beziehungen zwischen dem Dienstherrn und den Verwaltungsangehörigen wesensmäßig völlig anderer Natur seien als die zwischen dem Arbeitgeber und den Arbeitnehmern in der Privatwirtschaft. Die Forderung nach Mitbestimmung in der Privatwirtschaft ziele darauf ab, eine Demokratisierung der Wirtschaft durchzusetzen. Dies könne im öffentlichen Dienst keine Anwendung finden, denn der Verwaltungsangehörige stehe nicht dem Privatkapital gegenüber, sondern einem öffentlichen Dienstherrn als einem Organ des Staates und mithin auch einem Organ der Volksgesamtheit.

Eine Demokratisierung im öffentlichen Dienst sei kein Ziel, das noch erreicht werden müßte, sie sei bereits Grundlage der Staatsgestaltung. Gleichwohl bedürfe es aber auch für den Bereich der öffentlichen Verwaltungen und Betriebe einer Regelung der Mitbestimmung der Verwaltungsangehörigen in sozialen und personellen Fragen.

Die FDP-Fraktion hielt daran fest, die Gruppenwahl, die Gruppenberatung und auch die Gruppenentscheidung durchzusetzen.

Bei der SPD-Fraktion stieß der Entwurf auf einhellige Ablehnung. Ihr Sprecher, der Abgeordnete Dr.Menzel, erklärte im Gegensatz zu den Vertretern von CDU und FDP, das Gesetz trage ganz eindeutig die Tendenz eines Ausnahmerechts gegen

---

1) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, I.Wahlperiode, Stenogr.Berichte, Bd.13, 228.Sitzung, S.10321

die Arbeitnehmer und Beamten des öffentlichen Dienstes[1]. Schon das Betriebsrätegesetz vom 4.2.1920[2] habe die einheitliche Betriebsvertretung für alle Arbeiter und Angestellten vorgesehen, gleichgültig, ob es sich um Arbeiter und Angestellte der öffentlichen Verwaltungen und Betriebe oder der Privatwirtschaft gehandelt habe. Die Regelung der Weimarer Verfassung, daß die Beamten besondere Vertretungen erhalten sollten, habe nie befriedigt. Schon damals habe man immer wieder feststellen müssen, wie mißlich es sei, die Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes von den Beamten der gleichen Verwaltungen zu trennen.
Der Entwurf übernehme die vom Nationalsozialismus durchgeführte Trennung der Arbeitnehmer der freien Wirtschaft von den Arbeitnehmern der Hoheitsverwaltungen und öffentlichen Betriebe. Die nach 1945 auf der Grundlage des KRG Nr.22 und vieler Länderbetriebsrätegesetze[3] eingeleitete Entwicklung eines einheitlichen Betriebsverfassungsgesetzes für Angestellte, Arbeiter und Beamte werde durch den Gesetzentwurf zurückgedreht.
Der Vertreter der SPD forderte mit Nachdruck, daß die Personalräte durch gemeinsame Wahl aller Gruppen des öffentlichen Dienstes gewählt werden sollten. Die Gruppenwahl bedeute eine Aufspaltung in besondere Interessentengruppen.
Die Beteiligungsrechte der Personalvertretungen seien fast durchweg beschränkt auf Anhörung und Mitwirkung. Für eine volle Mitbestimmung bleibe kaum Raum. Die Vorlage sei in dieser Beziehung von einem geradezu deprimierenden Mißtrauen gegen die Beamten, Angestellten und Arbeiter getragen.
Das Gesetz widerspräche jedem Gedanken einer fortschrittlichen Entwicklung in der Verwaltung und sei eines modernen Staates nicht würdig.
Nach der 1.Lesung bildete der Bundestag einen besonderen Ausschuß, der aus Mitgliedern des Ausschusses für Arbeit

---

1) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, I.Wahlperiode, Stenogr.Berichte, Bd.13, 228.Sitzung, S.10326
2) Siehe oben S.8
3) Dazu oben S.15

und des Ausschusses für Beamtenrecht zusammengesetzt war. Dieser Ausschuß stellte kurz vor dem Ende der Legislaturperiode die Behandlung der Regierungsvorlage zurück, so daß es nicht mehr zu einer Lesung kommen konnte.

3. Wiederaufnahme des Entwurfs im 2.Deutschen Bundestag

Nach der Neuwahl des Bundestages brachte die Bundesregierung ihren Entwurf zum Personalvertretungsgesetz unverändert am 4.3.1954 im Bundestag ein[1].
Am 19.3.1954 fand die 1.Lesung im Plenum des Bundestages statt.
Die Sitzung wurde eingeleitet durch eine Rede des Bundesinnenministers Schröder[2]. Er bezeichnete die Behauptung[3], für den öffentlichen Dienst werde ein "Ausnahmegesetz" geschaffen, als abwegig. Zwischen dem öffentlichen Dienst und der privaten Wirtschaft bestünden Unterschiede, die eine gleichmäßige und übereinstimmende Regelung der Beteiligung der Personalvertretung nicht zuließen. Der öffentliche Dienst brauche auch keine "Demokratisierung der Verwaltung", weil der Behördenleiter keine "autoritäre" Stellung habe. Dieser sei vielmehr gegenüber seiner vorgesetzten Behörde verantwortlich, von ihrer Weisung abhängig und letztlich über seinen Minister parlamentarisch gebunden und kontrolliert. Alle letzten Entscheidungen lägen im öffentlichen Dienst beim Parlament oder der entsprechenden Vertretungskörperschaft. Die Personalvertretung könne nicht in die Verantwortung der Behördenspitze gegenüber dem Parlament oder der Vertretungskörperschaft eingreifen.
Zu der umstrittenen Frage der Bildung der Personalvertretungen hielt er an den Prinzipien der Gruppen- und Verhältniswahl fest, da allein diese Wahlverfahren die Rechte der Minderheiten ausreichend schützen könnten.
In der Aussprache über den Gesetzentwurf kamen, wie schon im ersten Deutschen Bundestag, verschiedene Auffassungen zur Sprache.

---

1) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, II.Wahlperiode, Drucks. Nr.160 vom 21.12.1953
2) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, II.Wahlperiode, Stenogr.Berichte, Bd.18, 20.Sitzung, S.690ff
3) So der Abgeordnete Dr.Menzel, oben S.20

Für die CDU-Fraktion erklärte der Abgeordnete Sabel[1], Sinn der gesetzlichen Regelung müsse sein, auch im öffentlichen Dienst von einem "Untertanenverhältnis zu einem echten Mitarbeiterverhältnis" zu kommen. Der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst sei aber dort eine Grenze gesetzt, wo das Recht parlamentarischer Körperschaften beginne. Das Gruppenprinzip sei eine Garantie dafür, daß jede Gruppe im Personalrat durch Personen vertreten werde, die das Vertrauen der Gruppe hätten. Der Einwand, diese Regelung führe zu einer Aufspaltung der in der Verwaltung tätigen Personen, sei nicht berechtigt, weil die CDU-Fraktion keine besonderen Gruppenräte wolle, sondern einen gemeinsamen Personalrat, der sich aus den einzelnen Gruppen zusammensetze. Entscheidend sei ferner, daß die Personalvertretung "ein echtes Spiegelbild der Belegschaft" darstellen müsse. Dies könne nur durch das Verhältniswahlrecht sichergestellt werden, wodurch die Gefahr beseitigt werde, daß eine Mehrheitsgruppe eine Minderheitsgruppe ausschalte.

Er setzte sich - im Gegensatz zu anderen Fraktionskollegen seiner Partei - dafür ein, daß die im Entwurf festgelegten Stufen der Beteiligung weitgehend an die Bestimmungen des Betriebsverfassungsgesetzes angepaßt werden müßten. So sollte in verschiedenen Fällen das Anhörungsrecht durch ein Mitwirkungsrecht bzw. ein Mitbestimmungsrecht abgelöst werden.

Für die Fraktion der Freien Demokraten brachte der Abgeordnete Kühn zum Ausdruck, der Entwurf trage vor allem dem Umstand Rechnung, daß die Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer in der freien Wirtschaft wesentlich anders geartet seien als die Beziehungen im öffentlichen Dienst[2]. Die Tatsache, daß die Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes nach wie vor in ihrem arbeitsrechtlichen Beschäftigungsverhältnis blieben, dürfe nicht zur Anwendung arbeitsrechtlicher Prinzipien bei der

---

1) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, II.Wahlperiode, Stenogr.Berichte, Bd.18, 20.Sitzung, S.694
2) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, II.Wahlperiode, Stenogr.Berichte, Bd.18, 20.Sitzung, S.695

Regelung der Personalvertretung führen. Unter Berücksichtigung der Rechtsstellung der Beamten und der Bedeutung der Personalräte für innerdienstliche Entscheidungen sei das Personalvertretungsrecht dem öffentlichen Recht und nicht dem Arbeitsrecht zuzurechnen. Die Vermischung von öffentlichem und privatem Recht würde zu schwer lösbaren Konflikten führen.
Aus dem Zusammenschluß der Gruppen in gemeinsamen Personalräten folge zwingend die Notwendigkeit einer getrennten Wahl der Vertreter einzelner Gruppen, um eine Majorisierung schwächerer Gruppen auszuschließen. Er bestand ferner auf der gesonderten Beratung und Entscheidung der einzelnen Gruppen in den nur ihre Angehörigen betreffenden Angelegenheiten.
Als Sprecher der SPD-Fraktion betonte der Abgeordnete Böhm, der Entwurf gewähre in personellen Angelegenheiten nur ein Anhörungsrecht und habe keineswegs die Bedeutung, daß die Mitbestimmung gewährleistet werde[1]. Selbst dort, wo die Mitbestimmung auch in personellen Angelegenheiten festgelegt sei, liege, sofern eine Einigung zwischen Dienststelle und Personalvertretung nicht zustande komme, die letzte Entscheidung beim Minister. Die endgültige Entscheidung des Ministers garantiere aber nicht, daß in den öffentlichen Verwaltungen und Betrieben alles nach demokratischen Grundsätzen geordnet werde.
Er bekräftigte weiter den Wunsch der SPD nach einheitlichen Personalratswahlen und einheitlichen Vertretungskörpern.

Nach Abschluß der 1.Lesung beschloß die Mehrheit des Bundestages, die Regierungsvorlage den Ausschüssen für Arbeit und für Beamtenrecht gleichberechtigt zu überweisen, die zur Beratung einen gemeinsamen Unterausschuß "Personalvertretung" bilden sollten.

4. Entscheidende Änderungen im Unterausschuß "Personalvertretung"

Zwischen Mai 1954 und Februar 1955 beriet der Unterausschuß "Personalvertretung" unter dem Vorsitz des Abgeordneten

1) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, II.Wahlperiode, Stenogr.Berichte, Bd.18, 20.Sitzung, S.698

Sabel (CDU) den Gesetzentwurf in insgesamt 26 Sitzungen[1]. Innerhalb dieses Ausschusses[2] kam es bei den besonders umstrittenen Fragen häufig zu einer Frontenbildung zwischen den 15 Mitgliedern des Ausschusses für Arbeit und den 14 Mitgliedern aus dem Ausschuß für Beamtenrecht[3].
Der Ausschuß änderte die Regierungsvorlage in wesentlichen Punkten ab: Nach § 36 des Regierungsentwurfs sollte über die gemeinsamen Angelegenheiten der Beamten, Angestellten und Arbeiter die Personalvertretung gemeinsam beraten und beschließen. Bei Angelegenheiten, die lediglich die Angehörigen einer Gruppe betrafen, sollten nur ihre Vertreter zur Beschlußfassung berufen sein.
Der Ausschußentwurf kannte nur noch die gemeinsame Beratung und gemeinsame Beschlußfassung. Eine Einschränkung enthielt § 37 der Ausschußfassung, wonach bei Angelegenheiten, die lediglich die Angehörigen einer Gruppe betrafen, der Beschluß des Personalrats nicht gegen die Mehrheit der Stimmen der anwesenden Vertreter dieser Gruppe gefaßt werden konnte.

Über die Frage, ob Vertreter der Arbeitgebervereinigungen und der Gewerkschaften an den Personalratssitzungen und Personalversammlungen teilnehmen sollten, wurde im Ausschuß leidenschaftlich diskutiert. Nach § 34 der Regierungsvorlage war die Teilnahme von Gewerkschaftsvertretern an den Sitzungen des Personalrats von einem Mehrheitsbeschluß der Personalvertretung abhängig. Der Ausschuß sprach sich dagegen dafür aus, daß der Antrag eines Viertels der Mitglieder des Personalrats genüge, um die Hinzuziehung von Gewerkschaftsvertretern zu ermöglichen (§ 35 der Ausschußfassung).
Der Abschnitt über die Formen der Beteiligung des Personalrats und die Durchführung der Beteiligung wurde einschneidend geändert. Die Beteiligungsform der Anhörung wurde beseitigt. Das Verfahren der Mitwirkung wurde so ausgestaltet, daß bei

---

1) Schriftlicher Bericht des Abgeordneten Dr.Kleindinst v. 10.2.1955, in: Deutscher Bundestag, II.Wahlperiode,Drucks. Nr.1189
2) Der Ausschuß hatte 29 Mitglieder,von denen 15 der CDU/CSU, 9 der SPD, 3 der FDP und je einer dem GB/BHE und der DP angehörten.
3) Deutscher Bundestag, II.Wahlperiode, Drucks. Nr.1189 (Anm.IV/30)

Einwendungen des Personalrats nicht mehr der Dienststellenleiter entscheiden konnte (§ 61 der Regierungsvorlage), sondern nur noch die nächsthöhere Dienststelle nach Verhandlung mit der bei ihr bestehenden Personalvertretung (§ 61 der Ausschußfassung).
Der Ausschuß schlug ferner vor, daß in Angelegenheiten, die der Mitbestimmung unterliegen sollten, die letzte Entscheidung im Falle der Nichteinigung zwischen dem Minister und der bei ihm bestehenden Personalvertretung ein unabhängiger Bundespersonalausschuß unter Vorsitz des Präsidenten des Bundesrechnungshofes (§ 62 Ausschußfassung) fällen sollte.

Die Mitwirkungs- und Mitbestimmungskataloge des Personalrats wurden sowohl in den sozialen wie auch in den personellen Angelegenheiten erheblich erweitert (§§ 66,67,70,71 Ausschußfassung). Während im Regierungsentwurf (§ 69) dem Personalrat in personellen Angelegenheiten der Beamten nur ein Anhörungsrecht zugestanden wurde, beschloß der Ausschuß einen umfangreichen Mitwirkungskatalog (§ 70 Ausschußfassung).

In Rechtsstreitigkeiten sollten nach dem Regierungsentwurf (§ 77) die Verwaltungsgerichte entscheiden. Der Unterausschuß beschloß, das Wort "Verwaltungsgericht" in der Regierungsvorlage durch "Arbeitsgericht" zu ersetzen.
Der vom Unterausschuß bestimmte Berichterstatter Kleindinst hob in dem Ausschußbericht[1] hervor, daß der Ausschuß in vielen Fragen nicht zu einer einheitlichen Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf gelangt sei, daß die Mehrheit des Ausschusses die nach 1945 geschaffenen Betriebsrätegesetze der Länder berücksichtigt wissen und die Vorschriften des Betriebsverfassungsgesetzes soweit übernehmen wollte, wie es mit dem besonderen Charakter des öffentlichen Dienstes vereinbar erscheine. Die Ausschußminderheit stehe dagegen auf dem Standpunkt, daß der Gesetzentwurf nicht nach arbeitsrechtlichen Gesichtspunkten beurteilt werden könne, sondern den Grundsätzen des Verfassungs- und Verwaltungsrechts entsprechen müsse. Die Minderheit sei der Ansicht, daß die verfassungsmäßige politische Verantwortung für den öffentlichen

---

1) Deutscher Bundestag, II.Wahlperiode, Drucks.Nr.1189

Dienst nicht beeinträchtigt werden dürfe und eine Teilung der Kontrolle der Verwaltung vermieden werden müsse.

5. Weitgehende Rückkehr zum Regierungsentwurf in der 2.Lesung

Der Gesetzentwurf wurde am 17.3.1955 in 2.Lesung im Plenum des Bundestages beraten[1]. Heftige Diskussionen ergaben sich über die im Unterausschuß mehrfach behandelten strittigen Fragen des Gesetzentwurfs. Abgeordnete der Koalitionsparteien hatten hierzu 19 Änderungsanträge im Plenum eingebracht[2]. Der Bundestag änderte die Ausschußfassung in den entscheidenden Punkten.
In Angelegenheiten, die lediglich die Angehörigen einer Gruppe betrafen, wurde die Gruppenentscheidung eingeführt.

In der Frage der Hinzuziehung von Gewerkschaftsbeauftragten zu den Personalratssitzungen wurde die Regierungsvorlage wiederhergestellt. Dies war sicherlich zu einem wesentlichen Teil auf die eindrucksvolle Rede des CSU Abgeordneten Kramel[3] zurückzuführen, der nachdrücklich auf die Gefahr der "Fernsteuerung" der Personalvertretungen durch die Gewerkschaften hingewiesen und festgestellt hatte, daß eine solche Entwicklung unter allen Umständen verhindert werden müsse[4].
Der in Mitbestimmungsangelegenheiten als Schiedsstelle vor-

---

1) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, II.Wahlperiode, Stenogr.Berichte, Bd.24, 73.Sitzung, S.3952ff
2) Umdrucke 306-309, 316
3) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, II.Wahlperiode, Stenogr.Berichte, Bd.24, 73.Sitzung, S.3964
4) Abgeordneter Kramel, a.a.O., S.3964:"...Wenn Gewerkschaftsvertreter im Personalrat... mitwirken, dann läuft das letzten Endes darauf hinaus, daß diese eine Art Aufsichtsorgane darstellen, die die Personalratsmitglieder, deren Beratung und deren Beschlußfassung überwachen. Was das für einen Personalrat bedeutet, braucht wohl nicht eingehend geschildert zu werden; denn es ist selbstverständlich, daß bei der menschlichen Schwäche und Unvollkommenheit eine Anzahl von Personalratsmitgliedern damit sicherlich die Unabhängigkeit in Beratung und Abstimmung verlieren können. Es besteht die Möglichkeit,... daß damit die Unabhängigkeit nicht nur des Personalrats und der Personalratsmitglieder, sondern auch der Verwaltung aufs höchste gefährdet wird... Es ergibt sich die Gefahr, daß... die Verwaltung ferngesteuert wird ... von irgendwelchen außenstehenden Organen und Personen."

gesehene Bundespersonalausschuß wurde beseitigt. An seine Stelle trat die Letztentscheidung der Bundesregierung.
Die Befugnisse der Personalräte wurden weitgehend eingeschränkt. Dies galt besonders für die personellen Angelegenheiten der Beamten, Angestellten und Arbeiter.
Schließlich wurde auch die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte wiederhergestellt.

6. Kompromiß in der 3.Lesung

Die in der 2.Lesung beschlossenen Änderungen der Ausschußfassung führten zu Meinungsverschiedenheiten innerhalb der CDU-Fraktion und zu heftigen Protesten des Deutschen Gewerkschaftsbundes[1]. Deshalb konnte die 3.Lesung erst am 8.6.1955 stattfinden[2]. In der Zwischenzeit gelang es einflußreichen Politikern der CDU/CSU die divergierenden Gruppen in ihrer Fraktion zu einem Kompromiß zu bewegen. Der Kompromißvorschlag sollte eine einheitliche Stimmabgabe der CDU/CSU-Fraktion sicherstellen.
So wurde der Gesetzentwurf in der 3.Lesung in einigen wesentlichen Bestimmungen wiederum abgeändert. In den der Mitbestimmung des Personalrats unterliegenden Angelegenheiten, in denen keine Einigung zwischen Dienststelle und Personalrat erzielt wird, sollte nicht, wie in der 2.Lesung beschlossen, die Bundesregierung die letzte Entscheidung treffen, sondern eine Schiedsinstanz, die sog. Einigungsstelle.
Die Gruppenentscheidung sollte erst nach gemeinsamer Beratung aller Gruppen im Personalrat erfolgen.
Die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte des Personalrats wurden erweitert und hierbei die Ausschußfassung weitgehend wiederhergestellt.
In der Frage der Gerichtszuständigkeit blieb es dagegen bei den Verwaltungsgerichten.

---

1) Stammer-Hirsch-Weber-Diederich-Gerschmann-Gottschalch-Grohs-Gustävel, S.123
2) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, II.Wahlperiode, Stenogr.Berichte, Bd.24, 85.Sitzung, S.4640ff

Vor der Schlußabstimmung gab der Vertreter der SPD-Fraktion, der Abgeordnete Böhm, eine Erklärung ab, in der er die ablehnende Haltung seiner Partei gegenüber der in der 3.Lesung beschlossenen Gesetzesfassung begründete[1]. Die SPD sei der Meinung gewesen, in der 3.Lesung noch eine Reihe von Verbesserungen erzielen zu können. Mit dem Gesetz würden jedoch Rechte aufgehoben, die seit 1918 bestanden hätten. Das Gesetz schaffe schlechteres Recht als das KRG Nr.22 und das Betriebsverfassungsgesetz; es leite eine "Rückwärtsentwicklung des Rechts im öffentlichen Dienst ein", die nicht verantwortet werden könne.
Als Sprecher der CDU/CSU-Fraktion erklärte der Abgeordnete Sabel[2], die 3.Lesung habe die Beschlüsse der 2.Lesung in den entscheidenden Punkten abgeändert, so daß es im Interesse der im öffentlichen Dienst tätigen Personen sei, dieses Gesetz anzunehmen. Auch die CDU/CSU sei zu einzelnen Bestimmungen unterschiedlicher Meinung. Aber die Verhältnisse im öffentlichen Dienst seien so differenziert, daß man nicht generell von einer Rückwärtsentwicklung sprechen könne.
Namens der Fraktion der FDP erklärte der Abgeordnete Kühn, seine Partei sei nicht in der Lage, dem Gesetz zuzustimmen[3], nachdem wesentliche und unabdingbare Anträge der FDP, z.B. in der Frage des Gruppensprechers, der Hinzuziehung außenstehender Gewerkschaftsvertreter und der Ausschaltung des parlamentarisch verantwortlichen Ministers, in den Abstimmungen der 3.Lesung des Gesetzes abgelehnt worden seien.

Mit der schwachen Mehrheit von 206 gegen 180 Stimmen bei 20 Enthaltungen wurde das Personalvertretungsgesetz angenommen[4].

---

1) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, II.Wahlperiode, Stenogr.Berichte, Bd.24, 85.Sitzung, S.4658, 4659
2) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, II.Wahlperiode, Stenogr.Berichte, Bd.24, 85.Sitzung, S.4661
3) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, II.Wahlperiode, Stenogr.Berichte, Bd.24, 85.Sitzung, S.4660
4) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, II.Wahlperiode, Stenogr.Berichte, Bd.24, 85.Sitzung, S.4685

7. Die Behandlung des Gesetzes im Bundesrat und Vermittlungsausschuß

Der Bundesrat behandelte das in 3.Lesung vom Bundestag angenommene Personalvertretungsgesetz am 24.6.1955 im zweiten Durchgang. Die Mehrheit beschloß, von der Möglichkeit des Art. 77 Abs.2 GG Gebrauch zu machen und den Vermittlungsausschuß anzurufen[1].
Der Bundesrat legte dem Vermittlungsausschuß zu insgesamt 16 Bestimmungen des Gesetzes Änderungsvorschläge vor[2]. Die bedeutsamsten bezogen sich auf die Rahmenvorschriften des Gesetzes und die Errichtung von Einigungsstellen. Der Bundesrat lehnte es ab, in Streitfällen die letzte Entscheidung Einigungsstellen zuzusprechen. Er forderte die Wiederherstellung der letztinstanzlichen Entscheidung des zuständigen Ministers, da das Prinzip der parlamentarischen Verantwortlichkeit nicht durch die Bildung von Einigungsstellen untergraben werden dürfe.
Der Vermittlungsausschuß schloß sich den Forderungen des Bundesrates in 9 Punkten an, in 3 Punkten lehnte er die Anträge des Bundesrates ab, in den übrigen Fällen beschloß er Kompromißvorschläge[3]. Der Bundestag nahm diesen Einigungsvorschlag in seiner Sitzung vom 16.Juli 1955 an[4]. Auch der Bundesrat stimmte der abgeänderten Fassung zu[5], so daß die Beratungen in den gesetzgebenden Körperschaften abgeschlossen werden konnten.

II. Der Einfluß gewerkschaftlicher Organisationen auf die Gesetzgebung

Bei der Entstehung des Personalvertretungsgesetzes haben der DGB, die DAG und der DBB während des gesamten Gesetzgebungsprozesses Einfluß genommen.

1) Bundesrat, Sitzungsbericht, 143.Sitzung v.24.6.1955,S.166
2) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, II.Wahlperiode, Drucks.Nr.1495 v.24.6.1955
3) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, II.Wahlperiode, Drucks.Nr.1605 v.13.7.1955
4) Verhandlungen des Deutschen Bundestages, II.Wahlperiode, Bd.24, 100.Sitzung, S.5579ff
5) Bundesrat, Sitzungsbericht, S.223ff, 145.Sitzung v. 22.Juli 1955

Wie heftig die Verbände um die Gestaltung des Gesetzes gekämpft haben und wie tief die Interessen- und Gruppengegensätze unter ihnen ausgeprägt waren, zeigte die Wahl ihrer Mittel, derer sie sich bedient hatten.
Die interessenpolitischen Aktivitäten artikulierten sich vor allem in Anfragen, Eingaben, Einsprüchen und Aktionen gegenüber Regierung und Parlament, in der Unterbreitung von Gesetzesvorschlägen und Änderungswünschen, in der Einwirkung durch Gespräche und Gutachten auf Vertreter der Ministerialbürokratie, einzelne Abgeordnete, Fraktionsgruppen, Parteivorstände und Ausschußgremien[1]. Hinzu kam die Einflußnahme auf Presse und andere Medien der Meinungsbildung sowie die Aktivierung der eigenen Funktionäre und Mitglieder[2].
Die Einflußnahme der Verbände wurde besonders sichtbar in der Abänderung der Regierungsvorlage durch den Unterausschuß "Personalvertretung"[3] und der weitgehenden Wiederherstellung der Regierungsvorlage in der 2.Lesung des Bundestages[4].

Der Unterausschuß "Personalvertretung" kam zu einer mehr der Auffassung des DGB entsprechenden Lösung. Dem DGB gelang es, durch intensive Beeinflussung der Beratungen des in seiner Mehrheit ohnehin gewerkschaftsfreundlich eingestellten Ausschusses seine wichtigsten Forderungen durchzusetzen[5].
Während der DGB und die DAG aufgrund ihrer Erfolge im Ausschuß sich nach Abschluß der Ausschußphase bis zur 2.Lesung im Bundestag verhältnismäßig zurückhielten, steigerte der DBB seine Aktivitäten und nutzte die Übergangszeit bis zur 2.Lesung, um in starkem Maße Druck auf die Ministerialbürokratie und die Bundestagsfraktionen auszuüben[6].
Die 2.Lesung im Bundestag zeigte, daß die Einflußnahme des DBB auf Abgeordnete, Parteipolitiker und Ministerialbeamte

---

1) Stammer, PV 1966, S.169ff (176)
2) Siehe hierzu die eingehende Untersuchung von Stammer-Hirsch-Weber-Diederich-Gerschmann-Gottschalch-Grohs-Gustävel, S.209
3) Siehe oben S.24ff
4) Siehe oben S.27
5) Siehe oben S.24ff
6) Stammer-Hirsch-Weber-Diederich-Gerschmann-Gottschalch-Grohs-Gustävel, S.119

nicht erfolglos geblieben war[1]. Die bisherigen erfolgreichen Bemühungen des DGB wurden durch die Änderung der Ausschußfassung[2] wieder zunichte gemacht.
In der folgenden Zeit verhielt sich der DBB zurückhaltend. Dagegen verstärkten DGB und DAG ihren interessenpolitischen Druck. Beide Verbände versuchten, auf die Bundesregierung und die Bundestagsabgeordneten dahingehend einzuwirken, in der 3.Lesung die Ausschußfassung wiederherzustellen[3].

Da die SPD die Ausschußfassung unterstützte, kam es entscheidend auf die Haltung der CDU/CSU-Abgeordneten an. Eine Änderung konnte nur erreicht werden, wenn die gewerkschaftsfreundlichen CDU/CSU-Abgeordneten weitere Abgeordnete ihrer Fraktion für ihre Auffassung gewinnen konnten. Die Fraktionsspitze der CDU/CSU war aber bemüht, ihre streitenden Gruppen zu einem Kompromiß zu bewegen. DAG und DGB mußten schließlich einsehen, daß sie ihre Zielsetzungen nicht mehr voll durchsetzen konnten, sondern nur noch eine Kompromißlösung möglich war[4]. Weder der DGB noch die DAG oder der DBB waren daher mit dem Ergebnis der 3.Lesung des Personalvertretungsgesetzes zufrieden.
Es verdient jedoch festgehalten zu werden, daß in der besonders bedeutsamen Frage nach der Instanz, der die letzte Entscheidung obliegen sollte, falls der Personalrat bei den der Mitbestimmung unterworfenen Maßnahmen seine Zustimmung verweigert, die Forderung von DAG und DGB nach einer unabhängigen Schiedsstelle verwirklicht worden ist.

---

1) Stammer, PV 1966, S.169ff (171)
2) Siehe oben S.27
3) Stammer, a.a.O., S.172
4) In diese Richtung zielte auch ein Schreiben des DGB-Bundesvorstands an Bundeskanzler Adenauer, abgedruckt in: IND, 5.Jg. (1955), Bd.X, S.101f

§ 3 Neuregelung des Personalvertretungsrechts in Bund und Ländern

I. Das neue Bundespersonalvertretungsgesetz vom 15.3.1974[1)]

Die Bundesregierung kündigte in ihrer Regierungserklärung vom 28.10.1969[2)] die baldige parlamentarische Beratung des Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsgesetzes an: ..."Im Rahmen der Reform des Personalvertretungsgesetzes wird eine materielle und formelle Ausweitung der Mitwirkung der Personalvertretung vorgeschlagen... Wir wollen die demokratische Gesellschaft, zu der alle mit ihren Gedanken zu einer erweiterten Mitverantwortung und Mitbestimmung beitragen sollen..."
Die Gewerkschaften legten eigene Reformvorschläge zum Personalvertretungsrecht vor, die jedoch in vielen Fragen zwischen den an der Reform Beteiligten kontrovers waren. Der DGB faßte bereits im Juli 1968 seine Forderungen zur Änderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes in einem Gesetzesvorschlag[3)] zusammen, der auf dem Grundsatzprogramm des DGB sowie den entsprechenden Kongreßbeschlüssen basierte und die mit dem Personalvertretungsgesetz gesammelten Erfahrungen verwertete. Der DGB setzte sich dafür ein, daß der Gesetzgeber die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst in vollem Umfang verwirkliche. Im März 1970 legte der Bundesvorstand des DGB neue Vorschläge vor[4)].
Diese brachten keine grundlegende Änderung der Konzeption aus dem Jahre 1968, sondern lediglich eine Ergänzung in einigen Punkten. Der DBB unterbreitete im Januar 1970 seine Novellierungsvorschläge[5)]. Der DBB entschloß sich zu einem Novellierungsvorschlag, der nur noch die Beteiligung in Form

---

1) BGBl. I, S.693
2) PV 1969, S.257
3) Vorschläge des DGB zur Änderung des Personalvertretungsgesetzes (Bund), Hrsg.: Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Düsseldorf, Juli 1968
4) Vorschläge des DGB zur Änderung des Personalvertretungsgesetzes (Bund), Hrsg.: Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Düsseldorf, März 1970, Nachdruck Sept.1971
5) Vorschläge zur Änderung des Personalvertretungsgesetzes, Bonn-Bad Godesberg Januar 1970

der Mitbestimmung gelten ließ. Hervorzuheben ist, daß DGB und DBB auch ein Mitbestimmungsrecht der Personalräte in Personalangelegenheiten der Beamten forderten. Allerdings standen sich ihre Auffassungen in der Frage der Letztentscheidung - unabhängiger Ausschuß, so DGB, oder Letztentscheidungsrecht der obersten Dienstbehörde - konträr gegenüber.

Die DAG machte ebenfalls Vorschläge für ein neues Personalvertretungsgesetz des Bundes[1]. Auch die politischen Parteien traten mit eigenen Gesetzentwürfen an die Öffentlichkeit. So hatte z.B. die Fraktion der SPD noch im 5. Deutschen Bundestag den Entwurf eines Personalvertretungsrechts eingebracht[2].

Während die in der Regierungserklärung angekündigte Reform des Betriebsverfassungsrechts mit dem am 19.1.1972 in Kraft getretenen neuen Betriebsverfassungsgesetz abgeschlossen wurde, nahm die Reform des Personalvertretungsrechts längere Zeit in Anspruch. Dies lag sicherlich zu einem wesentlichen Teil an den umfangreichen Wünschen der Gewerkschaften. Wegen der vielen kontroversen Forderungen der Beteiligten war eine gründliche politische Vorbereitung nötig[3].

Am 24.5.1972 verabschiedete das Bundeskabinett den Entwurf eines Bundespersonalvertretungsgesetzes und ließ diesen dem Bundesrat zur Beratung im ersten Durchgang zuleiten[4]. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird ausgeführt, das geltende Gesetz habe sich "im großen und ganzen bewährt", werde aber den veränderten Verhältnissen der Gegenwart nicht mehr im vollen Umfang gerecht. Die Verwaltungsangehörigen wünschten "ebenso wie die Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft mehr Mitsprache bei den sie unmittelbar betreffenden innerdienstlichen Entscheidungen". Der Bundesrat befaßte sich am 7.7.1972 mit dem Entwurf. Das Plenum beschloß die Annahme verschiedener vom Innenausschuß vorgeschlagener Änderungen[5]. In der gleichen Sitzung gab der Bremer Bürger-

1) Entwurf für ein neues Personalvertretungsgesetz - Bund, Hamburg 1970
2) Dazu Fritzsche, PV 1969, S.73ff
3) So Genscher in: Godesberger Taschenbuch Nr.9, 1972,S.24
4) BR-Drucks. 306/72
5) Zu diesen Änderungen Fritzsche, PV 1972, S.211

meister Koschnik eine Erklärung zu Protokoll, in der er seiner Hoffnung Ausdruck gab, daß der Mitbestimmungskatalog erweitert und der Bund nicht hinter den teilweise weitergehenden Landespersonalvertretungsgesetzen zurückbleiben werde. Zu Beratungen in den Ausschüssen des Bundestages ist es aufgrund der vorzeitigen Auflösung des 6.Deutschen Bundestages nicht mehr gekommen.
Die neue Bundesregierung setzte sich in ihrer Regierungserklärung vom 18.1.1973 folgendes Ziel:"Nach der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes muß in Kürze das Personalvertretungsgesetz verabschiedet werden, das die Mitbestimmung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes in personellen, sozialen und sachlichen Angelegenheiten erweitert". Schon am 13.2.1973 brachten die Fraktionen der SPD und FDP den Entwurf eines Bundespersonalvertretungsgesetzes in den Deutschen Bundestag ein[1]. Der Entwurf war wortgleich mit demjenigen, den die Bundesregierung dem 6.Deutschen Bundestag vorgelegt hatte. Unmittelbar nach Einbringen des Gesetzentwurfs veranstaltete der Innenausschuß des Deutschen Bundestages am 21.3.1973 in einer öffentlichen Sitzung eine Anhörung von Sachverständigen aus Gerichten, Verwaltungen, Personalräten und Gewerkschaften[2]. Die Sachverständigen hatten im Hearing die Gelegenheit, alle wesentlichen, mit der Personalvertretung zusammenhängenden Probleme eingehend vorzutragen und über den Gesetzentwurf zu diskutieren. Breiten Raum nahmen vor allem drei Fragenkomplexe ein: Der Umfang der Beteiligungsrechte der Personalvertretung, das Gruppenprinzip und die im Gesetzentwurf vorgesehene Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit; Probleme, die schon bei der Entstehung des alten Bundespersonalvertretungsgesetzes strittig waren.

Der DGB trug seine Forderung nach Durchsetzung einer Verbesserung des Gesetzentwurfs in zahlreichen Stellungnahmen vor[3]. Im April 1973 erklärte der DGB Vorsitzende Vetter

1) BT-Drucks. 7/176
2) Deutscher Bundestag, VII.Wahlperiode, Innenausschuß, Drucks.7/176
3) Brinkmann,DDB 1973, S.151

auf der Kundgebung "Für ein fortschrittliches Personalvertretungsgesetz"[1], die Mitbestimmungsrechte der Personalräte könnten nicht mit dem Argument, der öffentliche Dienst unterliege der parlamentarischen Verantwortung, blockiert werden. Der DGB sei selbstverständlich der Auffassung, daß die parlamentarische Verantwortlichkeit nicht angetastet werden dürfe, könne es aber nicht zulassen, daß sich die Gegner der Mitbestimmung hinter der parlamentarischen Verantwortung verschanzten. Ferner machte der DGB auf zwei in seinem Auftrag erstattete Gutachten[2] aufmerksam, die beide die Forderung nach einer fortschrittlicheren Mitbestimmungsregelung als im bisherigen Gesetz rechtlich begründeten.

Der Innenausschuß des Deutschen Bundestages erarbeitete in der Zwischenzeit unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Anhörung zahlreiche Änderungsvorschläge, die schließlich in Form von Beschlüssen des Ausschusses ihren Niederschlag fanden. Der Ausschuß legte am 5.12.1973 dem Bundestag einen abschließenden Bericht[3] und zugleich einen Antrag[4] zur Beschlußfassung vor. Der Bundestag verabschiedete am 12.12.1973 in zweiter und dritter Lesung mit den Stimmen aller Parteien den von den Fraktionen der SPD und FDP eingebrachten Entwurf eines Bundespersonalvertretungsgesetzes in der geänderten Ausschußfassung. Am 15.12.1974 stimmte der Bundesrat im zweiten Durchgang zu. Der damalige Bundesinnenminister Genscher hob im Plenum des Bundestages hervor, daß in dem Gesetz vor allem die Ergebnisse der Anhörung von Sachverständigen durch den Innenausschuß des Bundestages verwertet seien[5]. An erster Stelle der Neuregelungen nannte er die Erweiterung der Beteiligungsrechte der Personalvertretungen. Mit der Erweiterung der Mitbestimmung des Personalrats schöpfe das Gesetz die Grenzen, die im demokratischen Rechtsstaat von der Verfassung einer Mitbestimmung im öffentlichen Dienst gezogen seien, voll aus.

---

1) DGB Nachrichtendienst 113/73 v. 2.4.1973
2) Stein, AuR 1973, S.225ff; Däubler, AuR 1973, S.233ff
3) Drucks. 7/1373
4) Drucks. 7/1339
5) Auszug aus der Rede abgedruckt bei S.L., in: Die Bundesverwaltung Nr.1, 1974, S.1ff

Es läßt sich feststellen, daß die in den Jahren 1952-1955 bei den parlamentarischen Beratungen zutage getretenen tiefen Meinungsverschiedenheiten und Gegensätze bei der Novellierung des Gesetzes sich nicht wiederholt haben. Das neue BPersVG ist prinzipiell von allen politischen Parteien im Bundestag bejaht worden. Der Deutsche Gewerkschaftsbund[1] und der Deutsche Beamtenbund[2] werteten das Gesetz als Erfolg ihrer Bemühungen. Durch die vom Innenausschuß vorgenommenen Änderungen wurden ihre Forderungen weitgehend verwirklicht. Abschließend sei darauf hingewiesen, daß seit dem Inkrafttreten des neuen BPersVG am 1.4.1974 nicht mehr davon gesprochen werden kann, daß das bisherige BPersVG aus dem Jahre 1955 den "Schlußstein in der Mitbestimmung in unserem Vaterland" gesetzt hat[3].

II. Die Novellierung der Personalvertretungsgesetze der Länder

Die meisten der aufgrund der Rahmenvorschriften des BPersVG von 1955 ergangenen Landespersonalvertretungsgesetze wurden in der letzten Zeit umfassend novelliert. Den Auftakt bildete das Personalvertretungsgesetz für Berlin[4]. Es folgten das Bremische Personalvertretungsgesetz[5], das Personalvertretungsgesetz für Schleswig-Holstein[6], das Personalvertretungsgesetz für das Land Hessen[7], das Personalvertretungsgesetz für das Land Rheinland-Pfalz[8], das Personalvertretungsgesetz für Niedersachsen[9], das

1) N.N. in DDB 1973, S.239ff; Wolfgang Schneider DDB 1974, S.3
2) S.L. in: Die Bundesverwaltung Nr.1, 1974, S.1ff
3) So der frühere Bundesinnenminister Schröder am Ende der dritten Lesung des BPersVG am 8.6.1955, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, II.Wahlperiode, 85.Sitzung, S.4659 (D)-4660 (C)
4) Berl.PersVG v.22.7.1968 (GVBl.S.1004), hierzu Gronemann, ZBR 1969, S.7ff
5) Brem.PersVG i.d.F. v.21.10.1969 (Brem.GBl.,S.127),hierzu Martin PV 1970, S.27ff
6) Schl.-H.PersVG i.d.F. v. 14.11.1969 (GVOBl.,S.225)hierzu Fritzsche PV 1970, S.49ff
7) HPVG i.d.F. v.19.2.1970 (GVBl.I, S.162), hierzu Schirrmacher PV 1970, S.121ff
8) Rh.-Pf.PersVG i.d.F. v.5.3.1971(GVBl., S.94), hierzu Kneis PV 1971, S.73ff
9) Nds. PersVG i.d.F. v.24.4.1972(GVBl., S.232),hierzu Hodler PV 1972, S.105ff;ders.in:ZBR 1972, S.363ff

Hamburgische Personalvertretungsgesetz[1], das Personalvertretungsgesetz für das Saarland[2], eine erneute Novellierung der Personalvertretungsgesetze von Schleswig-Holstein[3] und Bremen[4]. Den bisherigen Abschluß in der Reihe der Novellierungen der Landespersonalvertretungsgesetze bildet die Neufassung des bayerischen Personalvertretungsgesetzes[5]. Eine Novellierung der Landespersonalvertretungsgesetze von Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen[6] steht ebenfalls bevor.

§ 4 Die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte des Personalrats

I. Klärung der Begriffe "Mitwirkung" und "Mitbestimmung"

In den Personalvertretungsgesetzen des Bundes und der Länder sind die Formen und Verfahren der Mitwirkung und Mitbestimmung nicht einheitlich geregelt, so daß den Begriffen Mitwirkung und Mitbestimmung nicht immer dieselbe Bedeutung zukommt. Die Personalvertretungsgesetze der Länder weichen zum Teil in nicht unerheblichem Maße sowohl von der Bundesregelung als auch voneinander ab. Die Rahmenvorschriften des Bundes schreiben, soweit es sich um die Beteiligung der Personalvertretungen in den Ländern handelt, lediglich vor, daß eine "Regelung angestrebt werden (soll), wie sie für Personalvertretungen in Bundesbehörden festgelegt ist"[7].

---

1) Hmb.PersVG v.17.11.1972 (GVBl.I, S.211), hierzu Claußen PV 1973, S.33ff, 65ff
2) S.PersVG v.9.5.1973 (Amtsbl., S.289), hierzu Barth PV 1973, S.193ff
3) Schl.-H. PersVG v.17.1.1974 (GVOBl., S.3), hierzu Sturm PV 1974, S.33ff
4) Brem.PersVG v.5.3.1974 (Brem.GBl., S.131ff)
5) Bay.PersVG v.29.4.1974 (GVBl., S.157), hierzu Schleicher PV 1974, S.129ff
6) Dazu Meier PV 1974, S.193ff
7) § 104 S.1 BPersVG n.F.; § 90 S.1 BPersVG a.F.

Die Bezeichnung von Beteiligungsformen unterschiedlichen Gewichts mit dem gleichen gesetzestechnischen Begriff ist geeignet, falsche Vorstellungen hervorzurufen.
Um den einzelnen Sachverhalten gerecht zu werden, ist von einer differenzierten Terminologie bezüglich der förmlichen Beteiligungsrechte auszugehen.
Die Mitwirkung ist als Mitwirkung im engeren Sinne oder als Mitwirkung im weiteren Sinne zu verstehen[1]. Beiden Fällen ist gemeinsam, daß die letzte Entscheidung bei den Dienststellen liegt. Der Dienststellenleiter darf aber eine mitwirkungspflichtige Maßnahme nicht vornehmen, bevor er sie nicht mit dem Personalrat mit dem Ziel einer Verständigung erörtert hat[2].
Die Unterscheidung tritt dann ein, wenn eine Einigung nicht zustande kommt und der Personalrat Einwendungen gegen die beabsichtigte Maßnahme der Dienststelle erhebt. Bei der Mitwirkung i.w.S.[3] entscheidet über die Einwendungen die Dienststelle allein, bei der Mitwirkung i.e.S. hat der Personalrat dagegen das Recht, die Entscheidung der nächsthöheren Dienststelle anzurufen. Diese entscheidet nach Verhandlung mit der Stufenvertretung[4].
Das Mitwirkungsverfahren i.e.S. ist zum Teil auch so ausgestaltet, daß die bei der übergeordneten Dienststelle vorhandene Stufenvertretung im Nichteinigungsfalle noch die oberste Dienstbehörde anrufen kann, die nach Verhandlung mit ihrer Stufenvertretung abschließend entscheidet[5].
Ein weiteres Verfahren der Mitwirkung i.e.S. besteht darin, daß der Personalrat, sofern mit der Dienststelle kein Einverständnis erzielt wird, sogleich die oberste Dienstbehörde anruft, die unter Hinzuziehung der Stufenvertretung entscheidet[6].
Während die Mitwirkung i.w.S. stets unbeschränkt ist, kann die Mitwirkung i.e.S. beschränkt oder unbeschränkt sein[7].

---

1) Dietz, Personalvertretungsgesetz, Einführung VIII 3e u.f sowie 4; Witting, S.24
2) Nach dem Nds.PersVG bedürfen mitwirkungspflichtige Maßnahmen sogar der Zustimmung des Personalrats, § 70 Abs.1 S.1
3) So § 66 Berl.PersVG
4) Vgl. etwa § 67 Abs.4 Schl.-H.PersVG; § 59 Abs.4 B.-W. PersVG
5) So z.B. § 72 Abs.4 BPersVG n.F.; §§ 70,71 Nds.PersVG
6) Vgl. § 14 S.PersVG
7) Hierzu Dietz, PersVG, Einführung VIII 4d u. Grabendorff ZBR

Sie ist beschränkt, wenn der Personalrat seine Einwendungen nur auf bestimmte, im Gesetz aufgeführte Gründe stützen kann. Enthält das Gesetz keine Aufzählung dieser Gründe, kann der Personalrat also seine Einwendungen auf jeden ihm wichtig erscheinenden Grund stützen, so ist die Mitwirkung unbeschränkt[1].

Die Mitwirkung i.e.S. kann ferner unterteilt werden in Mitwirkung mit Initiativrecht[2] des Personalrats und Mitwirkung ohne Initiativrecht[3] des Personalrats. Bei der Mitwirkung mit Initiativrecht kann der Personalrat von sich aus Maßnahmen, die dem Mitwirkungsrecht unterliegen, vorschlagen.

Bei der Mitbestimmung läßt sich ebenfalls eine Mitbestimmung i.e.S. von einer Mitbestimmung i.w.S. unterscheiden. Die Mitbestimmung i.e.S. ist gleichbedeutend mit einem vollen Mitbestimmungsrecht, die Mitbestimmung i.w.S. wird auch als eingeschränkte Mitbestimmung bezeichnet. Gemeinsam ist beiden Arten, daß der Dienststellenleiter eine Maßnahme, die dem Mitbestimmungsrecht des Personalrats unterliegt, nur mit dessen Zustimmung vornehmen darf. Die Unterscheidung ist dann von Bedeutung, wenn der Personalrat seine Zustimmung verweigert.

Eine Mitbestimmung i.w.S. liegt vor, wenn im Falle der Nichteinigung die letzte Entscheidung entweder bei der obersten Dienstbehörde, d.h. dem Minister, liegt oder bei der Gesamtregierung oder dem nach der Verfassung der betreffenden Körperschaft vorgesehenen obersten Organ. Charakteristisch ist für die Mitbestimmung i.w.S., daß bei der letzten Entscheidung keine Personalvertreter beteiligt sind. Bei der Mitbestimmung i.e.S. liegt die letzte Entscheidung bei einer unabhängigen Einigungsstelle, in der stets Personalvertreter mitbeschließen.

Das Mitbestimmungsrecht i.e.S. und das Mitbestimmungsrecht i.w.S. können jeweils unterteilt werden in beschränktes

---

1) So z.B. das Nds.PersVG
2) Vgl. etwa § 66 Abs.5 Berl.PersVG; § 70 Abs.3 Nds.PersVG
3) So das BPersVG n.F.

und unbeschränktes Mitbestimmungsrecht[1] und zusätzlich in Mitbestimmungsrecht mit und ohne Initiativrecht[2] des Personalrats.
Beschränkt ist das Mitbestimmungsrecht, wenn der Personalrat die Versagung seiner Zustimmung nur auf bestimmte, im Gesetz ausschließlich aufgezählte Gründe stützen kann, unbeschränkt dagegen, wenn der Personalrat seine Zustimmung aus jedem ihm wichtig erscheinenden Grund verweigern kann.

Im folgenden kann nur die Regelung des Bundes berücksichtigt werden. Dabei sollen die wesentlichen Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Personalvertretung nach altem und neuem Recht gegenübergestellt werden, um einen Überblick über das Ausmaß der Änderungen zu gewinnen.

II. Die Regelung des alten Bundespersonalvertretungsgesetzes

In sozialen Angelegenheiten stand dem Personalrat ein unbeschränktes Mitwirkungsrecht i.e.S. (§§ 61, 66) und ein unbeschränktes Mitbestimmungsrecht i.e.S. mit Initiativrecht (§§ 62, 67) zu. In den Personalangelegenheiten der Angestellten und Arbeiter hatte der Personalrat ein unbeschränktes Mitwirkungsrecht i.e.S. (§ 70 Abs.1, b) und ein beschränktes Mitbestimmungsrecht i.e.S. (§ 71 Abs.1 u.Abs.2, § 62). In den Personalangelegenheiten der Beamten war dem Personalrat ein beschränktes (§ 70 Abs.1 a, Nr.1, Abs.2 i.V.m. § 71 Abs.2) und ein unbeschränktes (§ 70 Abs.1,a, Nr.2-5) Mitwirkungsrecht i.e.S. eingeräumt. In organisatorischen Angelegenheiten hatte der Personalrat ein unbeschränktes Mitwirkungsrecht i.e.S. (§ 73).

---

1) Vgl. als Beispiele: Beschränktes Mitbestimmungsrecht i.e.S.: Art.75 Abs.1 S.1, S.2 Bay.PersVG; unbeschränktes Mitbestimmungsrecht i.e.S.: Art.75 Abs.2 Bay.PersVG; beschränktes Mitbestimmungsrecht i.w.S.: Art.75 Abs.1,S.1, S.2 Bay.PersVG (Personalangelegenheiten der Beamten); unbeschränktes Mitbestimmungsrecht i.w.S.:§§ 72, 73 Nds. PersVG (Personalangelegenheiten der Beamten).

2) Vgl. das Schl.-H. PersVG: Das Initiativrecht des Personalrats ist auf die sozialen Angelegenheiten beschränkt, die der Mitbestimmung unterliegen, § 64 Abs.3. Anders in Nds.: Der Personalrat hat in allen mitbestimmungsbedürftigen Maßnahmen ein Initiativrecht, § 72 Abs.3 Nds.PersVG.

III. Die Bestimmungen des neuen Bundespersonalvertretungsgesetzes

Der Gesetzgeber hat die Systematik des bisherigen Rechts, wo die Beteiligung an sozialen und personellen Angelegenheiten jeweils in einem eigenen Abschnitt geregelt war, nicht in das neue Gesetz übernommen. Alle Angelegenheiten, in denen der Personalrat zu beteiligen ist, sind nunmehr in einem einzigen Abschnitt, dem Dritten Abschnitt des Fünften Kapitels, zusammengefaßt.
Ein beschränktes Mitbestimmungsrecht im engeren Sinne besteht bei den Personalangelegenheiten der Angestellten und Arbeiter (§§ 75 Abs.1, 69, 77 Abs.2).
Ein beschränktes Mitbestimmungsrecht i.w.S. hat der Personalrat in den Personalangelegenheiten der Beamten (§§ 76 Abs.1, 69 Abs.4 S.3, 77 Abs.2).
Ein unbeschränktes Mitbestimmungsrecht i.e.S. besteht bei den sozialen und einigen organisatorischen Angelegenheiten[1]).

Die Mitwirkung i.e.S. (§§ 72, 78 Abs.1 u. Abs.2, 79 Abs.1), die nur noch auf wenige Fälle beschränkt ist, ist teils beschränkt (§ 78 Abs.1 Nr.3 i.V.m. § 78 Abs.2 S.3; § 79 Abs.1 S.3), teils unbeschränkt.
Ein Initiativrecht besitzt die Personalvertretung in allen der Mitbestimmung unterliegenden Maßnahmen. Es ist zu unterscheiden zwischen einem Initiativrecht i.e.S., d.h. einem Initiativrecht mit Letztentscheidung der Einigungsstelle, und einem Initiativrecht i.w.S. mit Letztentscheidung der obersten Dienstbehörde. Ein Initiativrecht i.e.S. (§ 70 Abs.1) hat die Personalvertretung in den sozialen und organisatorischen Angelegenheiten des § 75 Abs.3 Nr.1-6 und 11-17.
Bei allen übrigen Mitbestimmungsfällen handelt es sich um ein Initiativrecht i.w.S. (§ 70 Abs.2).

---

1) Vgl. etwa §§ 69, 75 Abs.2 u. Abs.3, 76 Abs.2 Nr.7

Zweites Kapitel: Personalvertretung und die Organisationsstruktur des öffentlichen Dienstes

§ 1 Die verfassungsrechtliche Problematik der Mitbestimmung

I. Die Rechtsnatur des Personalvertretungsrechts

Es wird immer wieder versucht, die Personalvertretungsgesetze überwiegend oder gar ausschließlich nach betriebsverfassungsrechtlichen Gesichtspunkten fortzuentwickeln[1]. Dieses Bestreben kommt auch in einigen Reformvorschlägen zum BPersVG a.F. deutlich zum Ausdruck[2]. Mit der Begründung[3], die rechtliche Problematik des Personalvertretungsgesetzes und des Betriebsverfassungsgesetzes sei weitgehend gleichgelagert, wird die Forderung erhoben, das Bundespersonalvertretungsgesetz dürfe bezüglich der Beteiligungsrechte des Personalrats nicht hinter dem Betriebsverfassungsgesetz zurückbleiben. Der Mitbestimmungsgedanke des öffentlichen Dienstes erfordere zwingend eine Angleichung an das Niveau der Beteiligungsrechte nach dem Betriebsverfassungsgesetz 1972[4].
Da diese Auffassung nur zu überzeugen vermag, wenn das Personalvertretungsrecht des öffentlichen Dienstes als Bestandteil des Arbeitsrechts aufgefaßt werden kann, soll die Frage der rechtlichen Zuordnung des Personalvertretungsrechts untersucht werden.

---

1) Aus dem neueren Schrifttum etwa N.N. in DDB 1973, S.239 und die Vorschläge des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Landesbezirk Niedersachsen, zur Änderung des Personalvertretungsgesetzes für das Land Niedersachsen, Landtagsdrucksache 7/559 v.18.5.1971
2) Vorschläge des DGB zur Änderung des Personalvertretungsgesetzes (Bund) v.Juli 1968, März 1970 und September 1971; Vorschlag von Däubler in AuR 1973, S.233ff; Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion zur Änderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes vom Dezember 1968 (Deutscher Bundestag, V. Wahlperiode, Drucks. Nr.3643)
3) So die Ausführungen des DGB bei der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 21.3.1973, Hearing-Protokoll IV 1, Deutscher Bundestag, VII.Wahlperiode, Innenausschuß, Drucks. 7/176
4) Däubler AuR 1973, S.233ff (S.243)

1. Die arbeitsrechtliche Auffassung

Gerhard Müller[1], Nipperdey[2] und Rewolle-Lorentz[3] vertreten die Auffassung, die Personalvertretungen seien dem Privatrecht zuzurechnen.
Nipperdey[4] und Gerhard Müller[5] gehen davon aus, daß im Bereich der öffentlichen Verwaltungen und Betriebe ein echter Interessengegensatz wie in der Privatwirtschaft zwischen Kapital und Arbeit besteht. Das soziale Spannungsverhältnis zwischen Dienststelle und Bediensteten sei das gleiche, wie in der Privatwirtschaft zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Hier wie dort seien Arbeitgeber und Arbeitnehmer als soziale Gegenspieler vorhanden, bestehe bei dem Ringen um die Arbeitsbedingungen soziologisch und sozial das gleiche Spannungsfeld. Sinn und Aufgabe der Personalvertretung bestehe deshalb darin, die Interessen der Bediensteten gegenüber der Dienststelle und letztlich gegenüber dem Dienstherrn wahrzunehmen. Diese Aufgabe ergebe sich auch zwingend aus den gesetzlichen Regelungen über die Beteiligung der Personalvertretung an sozialen und personellen Angelegenheiten, da bei all diesen Tatbeständen unmittelbar Interessen der Bediensteten berührt würden.
Müller bekräftigt diese Auffassung zusätzlich mit dem Hinweis, daß die Mitwirkung und Mitbestimmung des Personalvertretungsgesetzes weitgehend der Mitwirkung und Mitbestimmung des Betriebsverfassungsgesetzes entspreche.
Die Angleichung des Personalvertretungsgesetzes an das Betriebsverfassungsgesetz spreche nachhaltig dafür, daß das Personalvertretungsrecht für seinen Geltungsbereich ebenso der Verwirklichung des "sozialen Schutzgedankens" diene, wie das Betriebsverfassungsgesetz für den seinen[6]. Nach

---

1) AuR 1955, S.145ff; ders.in der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 21.3.1973, Hearing-Protokoll IV 1, Deutscher Bundestag, VII.Wahlperiode, Innenausschuß, Drucks.7/176
2) Hueck-Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts (II 2),S.1245
3) Kommentar zum Personalvertretungsgesetz, Vorbem.4 vor § 1; dies.in AuR 1958,S.75ff
4) Nipperdey, a.a.O.
5) Müller, a.a.O.
6) Die Dritte Gewalt, 6.Jg. 1955, S.4ff

seiner geschichtlichen Entwicklung sei das Personalvertretungsgesetz bewußt auch als Seitenstück zum Betriebsverfassungsgesetz gedacht und damit letztlich ein Stück Arbeitsrecht.
Sowohl Müller wie auch Nipperdey betonen, daß die Personalvertretung kein "Organ" der Verwaltung sei. Sie räumen zwar ein, daß die Personalvertretung an der Willensbildung des Dienststellenleiters beteiligt sei. Sie handle aber nicht nach außen für oder neben dem Staat, erlasse keine Verwaltungsakte und sei an den Verwaltungsaufgaben als solchen nicht beteiligt.

2. Kritik an der arbeitsrechtlichen Auffassung und die Gründe für die öffentlich-rechtliche Auffassung

In den öffentlichen Dienststellen besteht ein echter Gegensatz zwischen Kapital und Arbeit nicht, weil bis in die höchsten Dienststellen hinauf auch der Dienststellenleiter Bediensteter ist[1]. Anders als der leitende Angestellte im Betrieb ist er Vollstrecker eines demokratisch gebundenen Willens.
Der Verwaltungsangehörige steht nicht dem Privatkapital gegenüber, sondern einem öffentlichen Dienstherrn als einem Organ des Staates. Während im privaten Bereich verfehlte wirtschaftliche Maßnahmen die Existenz der Arbeitnehmer gefährden können, ist die wirtschaftliche Gestaltung im öffentlichen Bereich für den Bediensteten von untergeordneter Bedeutung, da hierdurch sein Arbeitsplatz im allgemeinen nicht gefährdet wird.
Die Tätigkeit im öffentlichen Dienst ist ihrem Wesen nach grundverschieden von der der Arbeitnehmer in privaten Betrieben. In der Verwaltung werden öffentliche Aufgaben wahrgenommen. Anders als der Unternehmer in der privaten

---

1) Molitor, Bundespersonalvertretungsgesetz, S. 33; ders. in: RdA 1955, S. 404 (405); Grabendorff-Windscheid, Personalvertretungsgesetz, S. XXVIII; Hering DVBl 1955, S. 653 (654); Rengier PV 1965, S. 171 (175); Kaiser, Der politische Streik, S. 41; Wacke, Öffentliches Dienstrecht, S. 96; Grabendorff ZBR 1954, S. 105; Biedenkopf, S. 183; vgl. ferner die Reden der Abgeordneten Wuermeling (oben S. 19) und Kühn (oben S. 20) im 1. Deutschen Bundestag.

Wirtschaft ist in der öffentlichen Verwaltung der Behördenchef oder der Leiter des öffentlichen Betriebes nicht letztentscheidende Instanz, nicht Herr der Behörde oder des Betriebes, sondern er ist anderen, höheren Behörden und schließlich dem Minister nachgeordnet. Die Entscheidungen dieser höhergeordneten Stellen sind nicht frei wie die des Unternehmers, sondern sie unterliegen in der parlamentarischen Demokratie in Bund, Ländern und Gemeinden der Kontrolle des Parlaments[1]. Auch die Tatsache, daß der Personalrat Interessenvertreter der Bediensteten[2] ist, läßt nicht den Schluß auf seinen privatrechtlichen Charakter zu. Es gibt in der staatlichen Verwaltung zahlreiche Einrichtungen, z. B. Ausschüsse, die mit Interessenvertretern besetzt sind. Die Wahrnehmung von Gruppeninteressen ist aber kein Kriterium für den Rechtscharakter dieser Institutionen.

Der Einwand, die Personalvertretungen seien keine "Organe" der Verwaltung, greift ebenfalls nicht durch. Sie sind zumindest interne Organe der Verwaltung[3] und als solche in den Verwaltungsaufbau organisatorisch einbezogen. Die Behördenhierarchie spiegelt sich in den Stufenvertretungen: örtlicher Personalrat, Bezirkspersonalrat und Hauptpersonalrat wider. Das Personalvertretungsgesetz überträgt der Personalvertretung die Mitwirkung oder Mitbestimmung an einer Reihe von staatlichen Akten. Ihre Beteiligung betrifft die Willensbildung innerhalb des Staatsorgans. Das Gesetz regelt nicht die Beziehungen zwischen den einzelnen Bediensteten und dem Dienstherrn, sondern die Mitsprache des Bediensteten bei der Entscheidung der Verwaltung in personellen und sozialen Angelegenheiten[4].

Die Beteiligungsrechte des Personalrats schlagen - gleichgültig ob Mitbestimmung oder bloße Mitwirkung - immer auf die Ordnung der öffentlichen Angelegenheiten und die Organisation der jeweiligen Dienststelle durch. Bei den Aufgaben

---

1) Gamillscheg RdA 1969, S. 208 (209)
2) Der Personalrat ist nicht einseitig Interessenvertreter der Bediensteten, so Grabendorff - Windscheid, Personalvertretungsgesetz, § 55, Anm. 2b; dies. a.a.O., § 1 Anm.5e
3) Thiele DÖD 1959, S. 128ff; Grabendorff PV 1958/59, S. 1 (2); Sträter ZBR 1973, S. 161f
4) So Hacker und Sendler bei den Sachverständigen-Anhörungen des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 21.3.1973, Hearing-Protokoll IV 1, Deutscher Bundestag, VII. Wahlperiode Innenausschuß, Drucks. 7/176

der Personalvertretung geht es daher um eine wenigstens mittelbare Einwirkung auf die Erfüllung staatlicher Aufgaben. Ein internes "Organ", das gleichberechtigt bei der staatlichen Willensbildung hinsichtlich der Gestaltung personeller oder sonstiger innerdienstlicher Verhältnisse mitwirkt, kann aber nur öffentlich-rechtlicher Natur sein[1].

Weitere Argumente für die öffentlich-rechtliche Auffassung ergeben sich aus der verfassungsrechtlichen Ausgangslage des Personalvertretungsgesetzes. Nipperdey und Müller verkennen die Bedeutung der verfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes über das Arbeitsrecht und das öffentliche Dienstrecht. Wacke[2] hat überzeugend dargelegt, daß sich die Worte "Das Recht des öffentlichen Dienstes" in Art. 33 Abs. 5 GG auf das gesamte Recht des öffentlichen Dienstes, also nicht nur auf das Beamtenrecht, sondern auch auf das Dienstrecht der Angestellten und Arbeiter erstrecken[3]. "Öffentlicher Dienst"bedeutet demnach - entgegen Nipperdey[4] - die Gesamtheit der in den Behörden tätigen Bediensteten. Nach dem GG gehören die Rechtsverhältnisse der Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes nicht mehr wie nach dem BetrRG v. 4.2.1920[5] und dem KRG Nr. 22 v. 10.4.1946[6] zum allgemeinen Arbeitsrecht, sondern sie bilden mit dem Beamtenrecht eine besondere Materie, "das Personalrecht des öffentlichen Dienstes"[7], wobei jedoch innerhalb dieses Gesamt-Personalrechts die beiden Teilgebiete des Beamtenrechts und des Öffentlichen Dienstrechts der Angestellten und Arbeiter als besondere Dienstgruppen voneinander zu trennen sind[8].
Die Auslegung der Worte "Öffentlicher Dienst" in diesem Sinne wird durch die Entstehungsgeschichte des Art. 33 Abs. 5 GG bestätigt. Der Vorschlag des Allgemeinen Redaktions-

---

1) Grabendorff DDB 1954, S. 180
2) Entstehungsgeschichte, S. 152ff, 179ff; ders.Öffentliches Dienstrecht, S. 27ff, und die a.a.O., S. 30ff angeführten Autoren Gerber, Grewe, Giese, Naumann, Gerth
3) So auch Vogel im Anschluß an Wacke, MDR 1959, S. 894 (896, Fußn. 30)
4) Hueck-Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts (II 2), S. 1245
5) Siehe oben S. 8
6) Siehe oben S. 14
7) Wacke DÖV 1958, S. 278
8) Wacke, Öffentliches Dienstrecht, S. 23

ausschusses des Parlamentarischen Rates, der mit der Formulierung: "Recht des öffentlichen Dienstes" auch die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes einbezogen wissen wollte[1], würde bei der Schlußlesung des Grundgesetzes angenommen[2]. Die entgegengesetzte Auffassung des Bundesverfassungsgerichts[3] hat die eindeutige Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift überhaupt nicht gewürdigt[4]. Das Gericht wiederholt wörtlich die Erläuterungen des Kommentars von Mangoldts[5] und läßt jede eigene kritische Stellungnahme vermissen.

Die weitgehende Angleichung der Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes an das Beamtenrecht hat das Grundgesetz auch in den Vorschriften über die Gesetzgebungszuständigkeiten zum Ausdruck gebracht. Während das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung zum Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes gehört (Art. 74 Nr.12 GG), ist für den öffentlichen Dienst in den Art.73 Ziff.8 GG und 75 Ziff.1 GG eine abweichende Regelung getroffen. Nach Art. 73 Ziff.8 GG und 75 Ziff.1 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung bzw. die Rahmengesetzgebung für "die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst

---

1) v.Doemming-Füsslein-Matz, JöR Bd.1 (1951), S.323,324
2) Wacke, Entstehungsgeschichte , S. 159, 184; eine unvollständige und daher unzutreffende Würdigung der Entstehungsgeschichte des Art.33 Abs.5 GG findet sich bei Däubler, S.95, 96. Däubler verweist lediglich auf eine frühere Fassung des Redaktionsausschusses, übersieht aber, daß die von ihm erwähnte Fassung später durch Einfügung des Wortes "Berufsbeamtentum" einen grundlegend anderen Sinn erhielt. Mestern, S.39, weist völlig zu Recht darauf hin, daß "nach der endgültig Verfassungsrecht gewordenen Fassung das Recht aller 3 Gruppen gleicherweise unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums geregelt werden(soll)". Auch dies ist ein Argument für die von Wacke vertretene Auslegung der Worte "Recht des öffentlichen Dienstes".
3) BVerfGE 3, S.162, S.186
4) Wacke, Öffentliches Dienstrecht, S.33
5) v.Mangoldt, Art.33, Anm.7; Art.33, Anm.II 5

von Bund, Ländern, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden "Personen". Unter "Personen" versteht das Grundgesetz unzweifelhaft Beamte, Angestellte und Arbeiter des öffentlichen Dienstes[1]. Die genannten Bestimmungen beinhalten nicht nur die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern bei der Gesetzgebung[2]. Vielmehr ergibt sich aus ihnen deutlich und zwingend, daß das Grundgesetz das Arbeitsrecht und das öffentliche Dienstrecht der Beamten, Angestellten und Arbeiter als zwei prinzipiell verfassungsmäßig geschiedene Rechtsgebiete auffaßt[3]. Zwischen dem allgemeinen Arbeitsrecht und dem öffentlichen Dienstrecht besteht demnach eine tiefe verfassungsrechtliche Zäsur.

Die in der Verfassung begründete Trennung des öffentlichen Dienstrechts vom Arbeitsrecht gilt auch für das Recht der Personalvertretung im öffentlichen Dienst. Art.74 Ziff.12 GG, der das "Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung" aufzählt, kann sich nicht auf den durch Art.73 Ziff.8 und 75 Ziff.1 GG vom Arbeitsrecht losgelösten Bereich des öffentlichen Dienstes erstrecken. Diese Auslegung des Grundgesetzes hat auch das Bundesverfassungsgericht in dem Beschluß v.3.10.1957 anerkannt[4].

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß das Personalvertretungsrecht dem öffentlichen Dienstrecht zuzuordnen ist. Es ist kein Teilbereich des Arbeitsrechts[5]. Für das öffentliche

---

1) Wacke, Öffentliches Dienstrecht, S.20ff; Nipperdey läßt dies offen, in: Das Mitbestimmungsrecht im öffentlichen Dienst, S.17

2) So aber Nipperdey in Hueck-Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts (II/2), S.1246

3) Wacke, Öffentliches Dienstrecht, S.19; diese Auffassung findet ihre Bestätigung in der Entstehungsgeschichte der Art.73, Ziff.8 GG, 75 Ziff.1 GG und 74 Ziff.12 GG, siehe hierzu v.Doemming-Füsslein-Matz, JÖR Bd.1, S.555,556

4) BVerfGE 7, S.120ff (127). Das BVerfG hat den Gesetzgebungsbereich für sämtliche Rechtsverhältnisse des öffentlichen Dienstes (also der Beamten, Angestellten und Arbeiter) der Art.73 Ziff.8 und 75 Ziff.1 GG dem Gesetzgebungsbereich für das Arbeitsrecht des Art.74 Ziff.12 GG gegenübergestellt und ausgesprochen, daß "die ... Formulierungen des Grundgesetzes klar ergeben,daß,ebenso wie zum Arbeitsrecht die Betriebsverfassung gehört,das Recht der Personalvertretung einen Teil des öffentlichen Dienstrechts bildet";hierzu auch Grabendorff ZBR 1961,195(196)

5) S.hierzu auch die Ausführungen der Abg.Wuermeling(o.S.19), Kühn(o.S.20) und die Auffassung der Minderheit im Unterausschuß "Personalvertretung"(o.S.26 a.E.)

Dienstrecht steht nicht der "soziale Schutzgedanke" im Vordergrund[1]. Erstrangig sind die Notwendigkeiten des staatlichen Dienstes und damit die Fürsorge für die Allgemeinheit. Der soziale Gedanke ist erst in zweiter Linie zu beachten[2].

Der Gedanke der Anpassung des Personalvertretungsgesetzes an das Betriebsverfassungsgesetz und die Betonung der Einheit von Betriebsverfassungsgesetz und Personalvertretungsgesetz[3] sind verfassungsrechtlich nicht unbedenkliche Erscheinungen, weil Gedanken des allgemeinen Betriebsverfassungsrechts vor ihrer Übernahme in das Personalvertretungsgesetz - z.B. im Hinblick auf das Ausmaß der Beteiligungsrechte des Personalrats - sorgfältig daraufhin untersucht werden müssen, ob sie mit den Anforderungen des staatlichen Dienstes im Einklang stehen. Globale Forderungen des Inhalts, die Beteiligungsrechte des Personalrats seien insbesondere im Hinblick auf Art.3 Abs.1 GG "zwingend an das Niveau der Beteiligungsrechte des Betriebsrates anzugleichen"[4] führen zu einer Umbiegung der Verfassungsentscheidung[5], da die Selbständigkeit des öffentlichen Dienstes und die zwischen arbeitsrechtlicher Betriebsverfassung und verwaltungsrechtlicher Personalvertretung bestehenden wesentlichen Unterschiede[6] nicht beachtet werden.

Gerade im Hinblick auf die Unterschiede zwischen öffentlichem Dienst und arbeitsrechtlicher Betriebsverfassung ist es verfassungsrechtlich bedenklich, daß der Gesetzgeber im neuen BPersVG die Zugangsrechte der Gewerkschaften bei Personalratssitzungen und Personalversammlungen in völliger Anlehnung an das BetrVG 1972 erweitert hat. Das BetrVG gewährt in § 31 und § 46 den Gewerkschaften weitgehende Teilnahmerechte.Dieser Gedanke hat sich im BPersVG n.F. ebenfalls

---

1) So aber Müller, siehe oben S.44
2) Wacke, DÖV 1958, S.278 (279); ders.in: JZ 1957, S.289 (291, 292)
3) Siehe oben S.43
4) Däubler AuR 1973, S.233ff (236)
5) Wacke JZ 1957, S.289 (292)
6) Dazu ausführlich Wacke JZ 1957, S.289 (292)und auch Grabendorff DÖV 1952, S.321ff

durchgesetzt.
Nach § 36 BPersVG n.F. kann schon auf Antrag von einem Viertel der Mitglieder oder der Mehrheit einer Gruppe des Personalrats[1] ein Beauftragter einer im Personalrat vertretenen Gewerkschaft[2] an den Sitzungen des Personalrats mit beratender Stimme teilnehmen. Diese Regelung entspricht dem § 31 BetrVG. An Personalversammlungen können nach § 52 Abs.1 BPersVG n.F. Beauftragte aller in den Dienststellen vertretener Gewerkschaften mit beratender Stimme uneingeschränkt teilnehmen. Es ist also nicht, wie früher gem. § 50 Abs.1 BPersVG a.F., ein entsprechender Beschluß des Personalrats oder der Personalversammlung erforderlich. Diese sinngemäß dem § 46 BetrVG entsprechende Regelung verkennt ebenso wie die dem § 31 BetrVG nachgebildete Vorschrift des § 36 BPersVG n.F. die Andersartigkeit beider Rechtsgebiete und ihre Unterschiede, woraus sich auch eine veränderte Stellung der Gewerkschaften ergeben muß. Die Einflußmöglichkeit der Gewerkschaften auf Personalvertretungen, die an der Mitgestaltung öffentlich-rechtlicher Verhältnisse beteiligt sind, kann nicht dieselbe sein wie diejenige auf Betriebsräte, die an der Gestaltung privatwirtschaftlicher Angelegenheiten mitzuwirken haben[3].
Welch erhebliche Bedeutung die Frage des Zugangs der Gewerkschaften zu Personalratssitzungen und Personalversammlungen für den öffentlichen Dienst hat, zeigt die Überlegung, daß es sich bei den Vertretern der Gewerkschaften wohl regelmäßig um außerhalb des öffentlichen Dienstes stehende hauptamtliche Verbandsfunktionäre handeln wird, die keiner öffentlich-rechtlichen Bindung unterliegen.

II. Die Einigungsstelle

1. Die Problematik

Mit der Zuordnung der Personalvertretung zum öffentlichen Recht entstehen verwaltungs- und verfassungsrechtliche Probleme. Es stellt sich insbesondere die Frage, ob ein Mitbestimmungsrecht mit dem Prinzip der parlamentarischen

1) Bisher:Beschluß des Personalrats erforderlich, § 35 BPersVG a.F.
2) Bisher: Je ein Beauftragter der im Personalrat vertretenen Gewerkschaften, § 35 BPersVG a.F.
3) dazu unten S.122

Verantwortlichkeit vereinbar ist. Es können in diesem Zusammenhang allerdings nur die Fälle problematisch sein, in denen dem Personalrat ein volles Mitbestimmungsrecht, d.h. ein Mitbestimmungsrecht i.e.S., eingeräumt ist. Falls hier Personalrat und Dienststellenleiter sich nicht einigen, so entscheidet in letzter Instanz nicht die oberste Dienstbehörde, sondern eine unabhängige Einigungsstelle als Schiedsstelle[1].

Sofern dagegen zwischen Personalrat und Dienststellenleiter eine Einigung zustandekommt, entstehen keine Schwierigkeiten, denn dann hat der Dienststellenleiter selbst die Entscheidung, über die er sich mit dem Personalrat geeinigt hat, gewollt, und der Minister als oberste Dienstbehörde muß diese Entscheidung in gleicher Weise verantworten, wie wenn der Dienststellenleiter sie allein getroffen hätte[2].

Die Entscheidung der Einigungsstelle ersetzt die fehlende Zustimmung des Personalrats. Ohne ihre positive Entscheidung können die der Mitbestimmung i.e.S. unterliegenden Maßnahmen nicht getroffen werden. Im Bereich der Staatsverwaltung ist letztlich der zuständige Minister als der oberste Ressortchef bei der Durchführung einer großen Anzahl von Verwaltungsaufgaben im Konfliktsfall von der zustimmenden Entscheidung der Einigungsstelle abhängig[3]. Es handelt sich hierbei um die sog. sozialen Maßnahmen[4] sowie um personelle Angelegenheiten der Arbeiter und Angestellten. In den Personalangelegenheiten der Beamten hat die Einigungsstelle dagegen nach keinem der Personalvertretungsgesetze ein förmliches Letztentscheidungsrecht.

Die Bildung der Einigungsstelle erfolgt in der Staatsverwaltung bei der obersten Dienstbehörde. Sie setzt sich beim

---

1) Siehe oben S. 40

2) Hierzu eingehend Nipperdey, S.36-39; siehe auch Grabendorff DVBl 1952, S.325ff (S.328, Fußn.21)

3) Mit besonderem Nachdruck verweisen hierauf Grabendorff-Windscheid, Personalvertretungsgesetz, § 62, Anm.III 1

4) Unter den in den Personalvertretungsgesetzen aufgezählten Katalogen soz. Maßnahmen finden sich gelegentlich auch organisatorische Angelegenheiten.Dies kann nicht unwidersprochen bleiben. Denn es erhebt sich doch die Frage,wie weit der Begriff "soziale Maßnahmen" gefaßt werden kann, ohne daß unter seinem Deckmantel zentrale organisatorische Angelegenheiten an die Zustimmung der Einigungsstelle gebunden werden.

Bund und in den Ländern aus 6 Beisitzern und einem unparteiischen Vorsitzenden zusammen[1]. Die Beisitzer werden je zur Hälfte von der obersten Dienstbehörde und der bei ihr errichteten zuständigen Personalvertretung ernannt. Über die Person des unparteiischen Vorsitzenden müssen sich die oberste Dienstbehörde und die zuständige Personalvertretung einigen. Für den Fall, daß eine Einigung nicht erfolgt, bestellt beim Bund der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts den Vorsitzenden . In den Ländern bestehen unterschiedliche Regelungen[2]. Die Einigungsstellen in Bund und Ländern entscheiden durch Beschluß, der durch einfache Stimmenmehrheit herbeigeführt wird. Das Bundes- und die Landespersonalvertretungsgesetze verlangen nicht, daß die von der zuständigen Personalvertretung bestellten Beisitzer dieser oder überhaupt einer Personalvertretung angehören müssen[3].

Vereinzelt wird nun, da die Einigungsstellen Verwaltungstätigkeit ausüben, die Frage gestellt[4], ob es mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben überhaupt vereinbar ist, daß Interessenvertreter des Personals bei der Letztentscheidung beteiligt werden. Dieses Problem soll im Rahmen des gestellten Themas nicht vertieft werden. Selbst wenn man der weitaus überwiegenden Auffassung[5] folgt, daß öffentliche Aufgaben im öffentlichen und nicht im privaten Interesse durchzuführen sind, so zeigen doch die Beispiele des beliehenen Unternehmers oder des Notars, daß die Erfüllung

---

1) § 71 Abs.1 BPersVG n.F.; § 60 Abs.2 Brem.PersVG; § 66 Abs.1 Schl.-H.PersVG; § 64, Abs.1 Berl.PersVG; § 73 a Abs.1 Nds.PersVG; Art.71 Abs.1 Bay.PersVG; § 75 Abs.1 S.PersVG, das Saarland hat eine Vermittlungsstelle mit Entscheidungsbefugnis, die sich nur im Namen von der Einigungsstelle unterscheidet; § 60 b HPVG; § 83 Abs.2 Hmb.PersVG; § 61 Abs.1 B.-W.PersVG; keine Einigungsstelle enthält das neugefaßte Rh.-Pf.PersVG v. 5.3.1971 und das NRW PersVG v.28.5.1958 (GVBl.209), in Nordrhein-Westfalen steht aber eine Novellierung des Personalvertretungsgesetzes unmittelbar bevor.

2) Siehe unten S. 68

3) In Bremen soll einer der von der Personalvertretung zu benennenden Beisitzer aus dem Personalrat der betroffenen Dienststelle benannt werden, § 60 Abs.3 S.2 Brem.PersVG

4) Leisner, Mitbestimmung, S.39

5) Dazu Leisner, a.a.O., S.41 m.w.N.

von Staatsaufgaben in privatem Interesse unserem Staats- und Verwaltungsrecht nicht unbekannt ist. Auch wenn einzuräumen ist, daß die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in privatem Interesse eine Besonderheit des öffentlichen Rechts darstellt, dürfte zumindest bedenklich sein, aus dem Begriff der öffentlichen Aufgabe allgemein auf die rechtliche Unzulässigkeit letztentscheidender Mitbestimmung zu schließen[1].

Gegen eine letztentscheidende Mitbestimmung von Personalvertretern werden ferner insbesondere folgende Argumente geltend gemacht: Der öffentliche Dienst verkörpere einen pouvoir neutre[2], die Interessengegensätze bestünden im wesentlichen unter den einzelnen Bedienstetengruppen und weniger zwischen ihnen und dem Dienstherrn[3], die Bediensteten stünden in einem Treueverhältnis zu ihrem Dienstherrn[4] und die Effizienz des öffentlichen Dienstes könnte geschwächt werden[5]. Aus all diesen Argumenten kann aber, wie Leisner[6] untersucht hat, die Unzulässigkeit letztentscheidender Mitbestimmung nicht hergeleitet werden.

Im folgenden soll daher ausschließlich geprüft werden, ob die Wahrnehmung von Staatsaufgaben durch die Einigungsstellen mit Grundprinzipien des deutschen Verfassungsrechts vereinbar ist. Es werden vornehmlich drei Fragenkomplexe behandelt: Die erste Frage ist die, ob die Errichtung unabhängiger Einigungsstellen in Bund und Ländern mit der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Minister im Einklang steht. Im Anschluß hieran wird untersucht, ob ein Verstoß gegen das Prinzip der demokratischen Legitimation und der repräsentativen Demokratie vorliegt. Bei der dritten Frage geht es darum, ob die Einigungsstellen gegen das Gewaltenteilungsprinzip verstoßen.

---

1) Leisner, a.a.O., S.43
2) Gehlen, S.65ff (S.69)
3) Molitor, Bundespersonalvertretungsgesetz, Einleitung, S.34; Sabel RdA 1955, S.328
4) Nicht nur die Beamten, sondern auch die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes, hierzu Wacke, Öffentliches Dienstrecht, S.90f und unten S.85
5) Biedenkopf, S.210
6) Leisner, a.a.O., S.35ff

2. Die Verantwortlichkeit der Minister gegenüber dem Parlament

Es ist zu klären, ob die Bundes- und Landesminister überhaupt einer unmittelbaren parlamentarischen Verantwortung unterliegen. Sind die Minister dem Parlament nicht selbständig verantwortlich, so liegt unter dem Gesichtspunkt der Verantwortung der Exekutive gegenüber dem Parlament kein triftiger Grund vor, den Minister nicht an die Entscheidung der Einigungsstelle zu binden. Die Behauptung[1], es sei unerheblich, ob die Minister unmittelbar dem Parlament oder nur gegenüber dem Bundeskanzler verantwortlich seien, vermag nicht zu überzeugen, weil im letzteren Falle die Verantwortung keine parlamentarische Ministerverantwortlichkeit, sondern eine unmittelbare politische Verantwortung gegenüber dem Bundeskanzler ist. Das Grundgesetz kennt keine mittelbare parlamentarische Ministerverantwortung[2], so daß die Annahme einer mittelbaren, d.h. über den Bundeskanzler bestehenden parlamentarischen Verantwortlichkeit der Minister[3] nicht gerechtfertigt ist.
Nur eine echte parlamentarische Verantwortlichkeit führt also dazu, daß die Minister die letzte Entscheidung zu treffen haben und nicht dem Spruch der Einigungsstelle unterworfen werden können.

a) Das Grundgesetz

Nach Art. 65 S.2 GG leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich "unter eigener Verantwortung". Es ist bestritten, ob die Verantwortung der Bundesminister gegenüber dem Bundestag oder dem Bundeskanzler besteht. Nach einer weit verbreiteten Auffassung ist Art.65 S.2 GG nur im Sinne einer Verantwortung der Einzelminister gegenüber dem Bundeskanzler zu verstehen. Die Gegner[4] einer unmittelbaren

---

1) Grabendorff-Windscheid, Personalvertretungsgesetz, § 62, Anm.III 2b
2) So zu Recht v.Mangoldt-Klein, BGG Art.65, Anm.III 4a
3) Schmidt-Bleibtreu, Klein GG Art.65, Rdn.8; Maunz-Dürig-Herzog, GG Art.62, Rdn.16
4) Maunz-Dürig-Herzog, GG Art.62, Rdn.16 m.w.N.; Meder in: Bonner Kommentar, Art.65,Anm.II 6; v.Mangoldt BGG,Art.65, Anm.4; Hamann-Lenz, Art.65,Anm.B3,4; Giese-Schunck,Art.65, Anm.II 5; Model-Müller, Art.65,Anm.1

parlamentarischen Verantwortung verweisen auf folgende Argumente: Nach dem Grundgesetz habe der Kanzler eine wesentlich stärkere Stellung als in der Weimarer Reichsverfassung. Sein Übergewicht im Verhältnis zu den Einzelministern werde im Vergleich zur WRV dadurch unterstrichen, daß er einzelne Bundesminister gegen deren Willen aus dem Amt entfernen könne.
Entscheidend sei aber, daß der Bundestag keine verfassungsrechtlichen Zwangsmittel habe, einen Minister aus dem Amt zu entfernen. Das Grundgesetz kenne im Vergleich zu Art.54 WRV weder ein Mißtrauensvotum gegenüber einem Minister noch die Möglichkeit der Ministeranklage nach Art.59 WRV. Der Bundestag und seine Ausschüsse könnten zwar nach Art.43 GG die Anwesenheit eines jeden Ministers verlangen und nach Art.44 GG Untersuchungsausschüsse gegen Minister einsetzen. Ein Vertrauensentzug mit der Folge eines Rücktritts vom Amt sei im Grundgesetz aber nicht niedergelegt. Entgegen Art. 54 WRV sei auch in Art.65 S.2 GG eine Verantwortlichkeit der Minister gegenüber dem Parlament nicht ausdrücklich festgelegt[1]. All dies spreche dafür, daß ausschließlich der Bundeskanzler die unmittelbare Verantwortung gegenüber dem Bundestag trage.
Es ist nicht zu leugnen, daß das Mißtrauensvotum gegen einen Minister und die Ministeranklage wichtige Mittel zur Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit sind. Aber hieraus kann noch nicht auf das Fehlen einer eigenen Verantwortung des Ministers gegenüber dem Bundestag geschlossen werden. Auch der Bundeskanzler unterliegt nicht der Ministeranklage, und in Art. 65 S.1 GG, in dem von der Verantwortung des Bundeskanzlers die Rede ist, fehlt entgegen der WRV der ausdrückliche Hinweis, daß diese Verantwortung gegenüber dem Bundestag besteht. Es steht aber ganz außer Zweifel, daß der Bundeskanzler dem Bundestag verantwortlich ist.
Das GG gewährt dem Bundestag verschiedene Mittel, die

---

1) Art. 54 WRV enthält die Worte:"...Verantwortung... gegenüber dem Reichstag..."

parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister zur Geltung zu bringen. Ihr wesentlicher Inhalt[1] besteht darin, daß die Minister dem Bundestag und seinen Ausschüssen gem. Art.43 Abs.1 GG Rede und Antwort zu stehen haben. Die Mitglieder des Bundestages können in Großen Anfragen gem. § 105 GeschOBT und in Kleinen Anfragen nach § 110 GeschOBT Auskunft von der Bundesregierung verlangen. Nach § 7 Abs.1 S.2 GGO. II hat der zuständige Bundesminister die Auskunft zu erteilen. Daneben kann jedes Mitglied des Bundestages in den Fragestunden kurze mündliche Anfragen an den zuständigen Bundesminister richten[2]. Der Bundestag kann ferner gem. Art.44 GG Untersuchungsausschüsse gegen Minister einsetzen. Darüberhinaus besteht die Möglichkeit, einem Bundesminister durch formellen Beschluß des Bundestages ein Mißbilligungsvotum auszusprechen[3]. Zwar zwingt ein solcher Beschluß einen Bundesminister verfasungsrechtlich nicht zum Rücktritt, aber die politische Bedeutung eines solchen Schrittes darf nicht gering eingeschätzt werden. Nach Nawiasky[4] verliert ein Minister hierdurch die Legitimation zur Führung seines Amtes und muß daraus die Konsequenzen ziehen. Weitere Mittel, die parlamentarische Verantwortung der Minister geltend zu machen, sind die Streichung des Ministergehalts[5], die Aufforderung an den Bundeskanzler, dem Bundespräsidenten die Entlassung eines Ministers vorzuschlagen[6], und schließlich die Amtsenthebung über ein konstruktives Mißtrauensvotum gegen den Bundeskanzler nach Art. 67 GG. Von Wick[7] nennt als weitere durchgreifende Beispiele die Gegenzeichnung der Bundesminister bei Gesetzen (Art.82 Abs.1 GG) sowie bei Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten (Art. 58 GG) und die Eidesleistung vor dem Bundestag (Art.64 Abs.2 GG).

Ein weiteres gewichtiges Argument für eine parlamentarische

---

1) V.Brünneck DÖV 1951, S.257ff (S.258)
2) § 111 GeschOBT i.V.m. Art.3 II, Nr.8 GeschOBT und § 9 GGO. II
3) V.Mangoldt-Klein, BGG Art.67, Anm.IV 1, S.1301
4) S.99
5) V.Mangoldt-Klein, BGG Art.67, Anm.IV 1, S.1301
6) V.Brünneck DÖV 1951, S.257ff (258)
7) DÖV 1956, S.113ff (114)

Verantwortlichkeit ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte des Art. 65 GG. Der Organisationsausschuß des Parlamentarischen Rates hat den jetzigen Art. 65 S.2 GG als Art. 93 Abs.1 eingehend diskutiert und hierin mit den Worten "... und unter eigener Verantwortung..." eine unbeschränkte Einzelverantwortlichkeit der Minister gegenüber dem Bundestag zum Ausdruck bringen wollen[1]. In der ersten Lesung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates beantragte der Abgeordnete Dr. Dehler (FDP) die Worte "... und unter eigener Verantwortung..." zu streichen, weil nur der Bundeskanzler die Verantwortung gegenüber dem Parlament trage[2]. Der Streichungsantrag wurde ohne Diskussion abgelehnt. In der gleichen Sitzung erklärte der Abgeordnete Dr.Laforet (CSU), er ziehe aus der Formulierung des Art.93, daß jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich unter eigener Verantwortung leite, die Folgerung:"Unter Verantwortung gegenüber dem Parlament"[3].
Die Bundesminister unterliegen somit einer selbständigen parlamentarischen Verantwortung[4].

b) Die Länderverfassungen

Auch die Landesverfassungen bringen den Grundsatz der parlamentarischen Einzelverantwortlichkeit des Ministers zum Ausdruck[5]. Die ministerielle Verantwortlichkeit gegen-

---

1) Sten.Prot., S.116, S.126; wiedergegeben bei v. Doemming-Füsslein-Matz in JÖR Bd.1 (1951), S.438
2) Verhandlungen des Hauptausschusses, Sten.Prot., S.36. Nach Auffassung von Dr.Dehler sollte nur die Selbständigkeit in der Führung des Ressorts herausgestellt werden
3) Verhandlungen des Hauptausschusses, Sten.Prot., S.37
4) So auch Ule JZ 1957, S.422ff (S.426) und Friesenhahn, S.58 und S.69
5) Art.49 Abs.1 S.4 B.-W.Verf.; Art.51 Abs.1 Bay.Verf.; Art.43 Abs.5 S.1 Berl.Verf.; Art.120 Brem.Verf.; Art.42 Abs.1 S.1 Hmb.Verf.; Art.102 S.2 Hess.Verf.; Art.28 Abs.1 S.2 Nds.Verf.; Art.55 Abs.2 NRW Verf.; Art.104 S.2 Rh.-Pf.Verf.; Art.93 Abs.2 S.Verf.; Art.24 Abs.2 Schl.-H.LS; siehe auch Herkner, Staatsrechtliche Stellung, S.80

über dem Landtag kann in Baden-Württemberg[1], Bayern[2], Hessen[3], Niedersachsen[4], Nordrhein-Westfalen[5] durch Ministeranklage, in Hamburg[6] durch ein Mißtrauensvotum und in Berlin[7], Bremen[8], Rheinland-Pfalz[9] und Saarland[10] sowohl durch Ministeranklage als auch durch Mißtrauensvotum zur Geltung gebracht werden. Lediglich in Schleswig-Holstein sind die Minister weder einer Ministeranklage noch einem Mißtrauensvotum ausgesetzt. Hieraus kann aber ebensowenig wie bei den Bundesministern das Fehlen einer Eigenverantwortung gegenüber dem Parlament hergeleitet werden, denn der Landtag kann die parlamentarische Verantwortlichkeit dadurch zum Ausdruck bringen, daß er gem. Art.16 Abs.1 Schl.-H.LS das Erscheinen der Landesminister im Landtag und seinen Ausschüssen jederzeit verlangen kann. Darüberhinaus kann der Landtag nach Art.15 Abs.1 i.V.m. Art.16 Abs.1 Schl.-H.LS einen Landesminister vor einen Untersuchungsausschuß zitieren.
Die Landesverfassungen enthalten wie das Grundgesetz den Grundsatz, daß für jede Staatstätigkeit ein Minister gegenüber dem Parlament die Verantwortung trägt[11].

c) Konsequenz für die Einigungsstelle

Die Letztentscheidung der Einigungsstelle hat zur Folge, daß der parlamentarisch verantwortliche Ressortminister in all denjenigen Fällen von seiner Verantwortung frei wird, in denen die Einigungsstelle zugunsten der Personalvertretung entscheidet. Der Minister ist an diese Entscheidung gebunden, er darf nicht anders handeln und kann deshalb vom Parlament

---

1) Art.57 B.-W.Verf.
2) Art.59 Bay.Verf.
3) Art.115 Hess.Verf.
4) Art.31 Nds.Verf.
5) Art.63 NRW Verf.
6) Art.35 Hmb.Verf.
7) Art.42, 72 Berl.Verf.
8) Art.110, 111 Brem.Verf.
9) Art.99, 131 Rh.-Pf.Verf.
10) Art.96, 90 S.Verf.
11) Loening, DVBl.1954, S.173ff; Scheuner, Diskussionsbeitrag, S.C 99; ders. in DÖV 1953, S.517ff (S.521); Grabendorff ZBR 1955, S.326ff (S.328, Fußn.1) ; ders. in ZBR 1954, S.105ff (S.261); Böhmert, S.141ff; Haueisen DÖV 1955, S.60

nicht zur Verantwortung gezogen werden.
Die Verkürzung der Verantwortlichkeit des Ministers braucht indessen noch nicht verfassungswidrig zu sein, da weder das Grundgesetz noch die Landesverfassungen den Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit ausnahmslos durchführen[1].

d) Der Gesichtspunkt des ministerialfreien Raumes

Die Zulässigkeit ministerialfreien Raumes in der Staatsverwaltung ist umstritten. Im Schrifttum wird verschiedentlich die Auffassung vertreten, die ministerielle Verantwortlichkeit höre dort auf, wo der Gesetzgeber die Entscheidungsbefugnis des Ministers einenge. Die gesetzgebenden Körperschaften könnten durch Übertragung von Aufgaben der vollziehenden Gewalt an einen unabhängigen Ausschuß den Ressortminister von seiner Verantwortung befreien[2]. Im übrigen würde die eigentliche exekutive Tätigkeit, nämlich die entscheidenden Akte mit Rechtswirkung nach außen, durch den Ressortchef oder ihm unterstehende Behörden getroffen. Maßgebend sei, daß der Minister die volle Verantwortung für die exekutive Tätigkeit behalte. Deshalb könne der Gesetzgeber, ohne gegen die Verfassung zu verstoßen, eine gesetzliche Regelung treffen, durch welche die ministerielle Exekutivspitze bei gewissen Entscheidungen an die Vorentscheidung von nicht dem Minister verantwortlichen Institutionen gebunden werde[3].
Gegenüber diesen Überlegungen ist jedoch einzuwenden, daß das Grundgesetz und die Landesverfassungen den Grundsatz der Lückenlosigkeit des Ministerialsystems enthalten[4]. Hierunter

1) Ule, Der öffentliche Dienst, S.642
2) Bursche ZBR 1955, S.257ff (S.259); Deppisch DÖV 1954, S.241ff (S.242); Bemerkungen des Bundesverfassungsgerichts zu dem Rechtsgutachten von Prof.R.Thoma, JöR Bd.6,S.194ff (204 unter Hinweis auf Marschall v. Bieberstein in HDStR Bd.I, S.257
3) Kipp DÖV 1957, S.513ff (S.519)
4) So vor allem Loening DVBl 1954, S.173ff (S.175); Grabendorff-Windscheid, Personalvertretungsgesetz, § 62 Anm.III 2; Grabendorff ZBR 1959, 172; Wacke JZ 1957, S.289ff (S.293 m.w.N.); Hans Schneider ZBR 1957, S.239ff (S.240); Schumacher DRiZ 1953, S.18; Adolf Arndt, Diskussionsbeitrag, S.43 u. seine in BVerwGE 7, S.66ff (S.72) wiedergegebenen Ausführungen; Amelunxen DRiZ 1953, S.52; Köttgen DÖV 1954, S.4ff (S.5);ders.in JöR,Bd.3,S.67ff (S.101); Thoma JöR, Bd.6, S.161ff (S.177); Grewe,S.D 24; Maunz-Dürig-Herzog, GG Art.88,Rdn.22; Böckenförde, S.252f

versteht man die Befugnis der Staatsregierung bzw. der Ressortminister zur obersten Leitung der Verwaltung. Ihrer Leitungs- und Weisungsbefugnis ist die gesamte Staatsverwaltung ausnahmslos untergeordnet[1]. Die Leitung der Staatsverwaltung ist ein wesensmäßig der Regierung zugeordnetes Recht, das in ihrer verfassungsrechtlichen Stellung begründet ist[2].

In erster Linie ergibt sich aber die Lückenlosigkeit des Ministerialsystems aus dem Gesichtspunkt der parlamentarischen Verantwortung der Exekutivspitze für die Verwaltung. Staatsaufgaben dürfen nicht ohne Verantwortung des Ressortministers oder der Staatsregierung gegenüber dem Parlament wahrgenommen werden. Die verfassungsrechtlich vorgeschriebene parlamentarische Kontrolle der Exekutivspitze[3] erfordert, daß sich die Verantwortung des Ressortministers bzw. der Staatsregierung auf jede Verwaltungstätigkeit erstrecken muß. Ohne parlamentarische Verantwortung der Exekutivspitze ist eine wirksame Kontrolle der Verwaltung durch das Parlament nicht zu erreichen. Da alle Staatsaufgaben der parlamentarischen Aufsicht und Einwirkungsmöglichkeit unterliegen[4], darf es keinen Bereich der Exekutive geben, der von der Kontrollbefugnis des Parlaments ausgenommen ist. Ausnahmen hiervon müssen verfassungsrechtlich besonders zugelassen oder hergebracht sein[5]. Dies gilt z.B. für die Rechnungshöfe, die Bundesbank und die Eigenverwaltungen der obersten Staats- und Verfassungsorgane. Mit dem Hinweis auf diese Ausnahmen kann das verfassungsrechtliche Verbot ministerialfreien oder parlamentsfreien Raumes[6] nicht in Frage gestellt werden[7],

---

1) Loening, a.a.O., S.175; Grabendorff-Windscheid, Personalvertretungsgesetz, § 62, Anm.III 2b; Grewe, S. D 24; Thoma, a.a.O., S.177; gegen die Lückenlosigkeit des Ministerialsystems Fichtmüller AöR, Bd.91, S.297ff(S.316)

2) Loening, a.a.O., S.175

3) Das parlamentarische System läßt grundsätzlich keine Lücke in der parlamentarischen Kontrolle zu, siehe hierzu Grewe, S.D 24; Köttgen DÖV 1954, S.4ff (S.5); Thoma, a.a.O.,S.177; Amelunxen DRiZ 1953, S.52; Schumacher DRiZ 1953, S.17ff (S.18); Dietrich ZBR 1974, S.113; a.A. Ipsen, S.C 18

4) Amelunxen, a.a.O., S.53

5) Thoma, a.a.O., S.177; Maunz-Dürig-Herzog, GG Art.88,Rdn.22

6) Die Parlamentsfreiheit ist eine Folgeerscheinung der Ministerialfreiheit, Loening, a.a.O., S.173

7) So aber Friesenhahn, S.40 (Anm.75); Kipp DÖV 1957, S.513ff (S.519); Deppisch DÖV 1954, S.241ff (S.242); Ipsen,S.17ff; Bachof, Diskussionsbeitrag, S.D 135f

da es sich hierbei um verfassungsrechtlich eng umgrenzte Einzelerscheinungen handelt[1].
Die Einigungsstellen stellen daher eine verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigte Durchbrechung des Ministerialsystems dar.

e) Zulässigkeit der Einigungsstellen in Analogie zu den Bundes- und Landespersonalausschüssen?

Es stellt sich die Frage, ob die Entscheidungsgewalt und Unabhängigkeit der Bundes- und Landespersonalausschüsse zu der letztentscheidenden Mitbestimmung von Personalvertretern in der Einigungsstelle analogiefähig ist[2]. Die Personalausschüsse sind weisungsungebundene und sachlich unabhängige Stellen der Staatsverwaltung.
Die Zulässigkeit der Einigungsstellen in Analogie zu der Unabhängigkeit der Personalausschüsse setzt voraus, daß die Personalausschüsse verfassungsrechtlich unbedenklich sind. Dies ist bestritten, sofern sie personalpolitische Einzelentscheidungen fällen und hierdurch die Regierung bzw. die einzelnen Ressortminister binden können[3]. Da durch die Einräumung von Entscheidungsgewalt an die Personalausschüsse die Leitungs- und Weisungsbefugnis der Exekutivspitze für bestimmte Bereiche beseitigt und die Kontrollbefugnis des Parlaments ausgeschaltet wird, liegt nach der hier vertretenen Auffassung einer grundsätzlich lückenlosen ministeriellen Leitung von Staatsverwaltungsaufgaben und einer lückenlosen parlamentarischen Kontrolle eine verfassungsrechtlich nicht vorgesehene Durchbrechung des Ministerialsystems vor[4].
Die Unabhängigkeit der Personalausschüsse ist aber auch

1) Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S.198
2) Leisner, Mitbestimmung, S.51,prüft diese Frage nicht speziell für die Einigungsstellen, sondern ganz allgemein für jede Form letztentscheidender Mitbestimmung von Beschäftigtenvertretern
3) Verfassungsrechtliche Bedenken äußern insbesondere Loening a.a.O., S.178ff; Dagtoglou, S.153; Grewe, S.D 24; a.A. statt vieler Deppisch, a.a.O., S.242 u. Kipp, a.a.O.,S.51
4) Loening, a.a.O., S.177

dann nicht analogiefähig, wenn man sie für verfassungsrechtlich unbedenklich hält. Die Befürworter unabhängiger weisungsfreier Stellen in der Staatsverwaltung sind sich darin einig, daß nur einzelne Verwaltungsaufgaben an solche Instanzen übertragen werden dürfen[1]. Hiermit kann aber der weit gefaßte soziale und personelle Bereich, welcher der endgültigen Entscheidung der Einigungsstelle unterliegt, nicht verglichen werden[2]. Zwischen dem ministerialfreien Raum, in welchem die Personalausschüsse arbeiten, und der Ministerialfreiheit der Einigungsstellen kann daher keine Parallele gezogen werden.

f) Ist ein Selbstverzicht des Parlaments auf parlamentarische Kontrolle zulässig?

Diese Frage ist zu prüfen, da die Parlamente die Einrichtung von Einigungsstellen in der Staatsverwaltung im Wege einfacher Gesetzgebung durch die Personalvertretungsgesetze beschlossen haben.
Verschiedentlich wird behauptet, das Parlament könne sich seiner Kontrollrechte durch einen gesetzlichen Selbstverzicht begeben. Hierfür genüge ein einfaches Gesetz[3]. Ein solcher Selbstverzicht kann aber schon deshalb nicht möglich sein, weil das deutsche Verfassungssystem eine lückenlose parlamentarische Kontrolle der Verwaltung vorsieht und die Schaffung parlamentsfreier Räume verbietet[4]. Das Parlament kann daher nicht berechtigt sein, durch einfaches Gesetz sich selbst aus seiner Kontrolle von Staatsaufgaben zu entlassen[5]. Es braucht zwar seine Kontrollrechte in Einzelfällen tatsächlich nicht auszuüben. Eine gesetzliche Beseitigung seiner Kontrollbefugnisse würde das Parlament aber bis zu einer gesetzlichen Aufhebung binden[6]. Ferner würde ein

---

1) Ule, Der öffentliche Dienst, S. 642f
2) Siehe die umfangreichen Mitbestimmungskataloge in sozialen Maßnahmen und in personellen Angelegenheiten der Arbeiter und Angestellten nach dem neuen BPersVG und den novellierten Gesetzen der Länder
3) Ipsen, S. C 19; Schumacher DRIZ 1953, S. 17ff(18); Haas DÖV 1952, S. 135 ff (S. 137, Anm. 18)
4) Siehe oben S. 60
5) Loening, a.a.O., S. 173; Grabendorff-Windscheid, Personalvertretungsgesetz, § 62, Anm. III 2 b, S. 207; Maunz-Dürig-Herzog, GG Art. 20, Rdn. 82; Jesch, S. 227
6) Fichtmüller AöR, Bd. 91, S. 297ff (S. 329)

gesetzlicher Verzicht auf die Ausübung parlamentarischer Kontrolle eine Verfassungsänderung darstellen, die nicht durch einfaches Gesetz herbeigeführt werden könnte[1]. Weitere Bedenken ergeben sich aus der verfassungsrechtlichen Stellung der Regierung und ihrer Aufgabe, die Verwaltung zu leiten. Dem Parlament ist es nicht gestattet, durch solch einen gesetzlichen Selbstverzicht die verfassungsrechtlich festgelegte oberste Leitung der Regierung[2] zu beschneiden und insoweit einen ministerialfreien Raum zu schaffen. Denn das Parlament ist nicht das "höchste" Staatsorgan, wie zuweilen behauptet wird[3]. Ihm steht keine unbeschränkte Zuständigkeit zu. Die Regierung erfüllt ihre Aufgaben selbständig und tritt dem Parlament mit eigenen Kompetenzen gegenüber. Als Verfassungsorgan steht sie selbständig und gleichberechtigt neben dem Parlament[4], wie überhaupt alle Verfassungsorgane im Verhältnis der Koordination zueinander stehen[5]. Demgegenüber kann eine Vorrangstellung des Parlaments nicht mit dessen Recht zur Verfassungsänderung begründet werden[6]. Eine Verfassungsänderung ist von der Zustimmung des Bundesrates abhängig und findet ihre Grenze an den unabänderlichen Verfassungsprinzipien des Art.79 Abs.3 GG.

3. Das Prinzip der demokratischen Legitimation und der repräsentativen Demokratie

a) Die demokratische Grundstruktur des Verfassungssystems

Nach der demokratischen Grundstruktur unseres Verfassungssystems bedarf jeder Träger von Staatsgewalt einer Legitimation durch das Staatsvolk. Das Volk als Gesamtvolk, als

---

1) Grabendorff-Windscheid, Personalvertretungsgesetz, § 62, Anm.III 2b
2) Loening, a.a.O., S.178
3) Jesch, S.99
4) Siehe hierzu Scheuner, Diskussionsbeitrag in VVDStRL, Heft 16, S.37f, S.124f u. Merk, Diskussionsbeitrag,S.128f, die die These Friesenhahns, der Regierung komme kein verfassungskräftiges Vorbehaltsgebiet zu, ablehnen; so auch Kleinrahm AöR 79, S.137ff (S.152f) und Giese-Schunck,Art. 62 GG, Anm.II 1
5) Bemerkungen des Bundesverfassungsgerichts zu dem Rechtsgutachten von Prof.R.Thoma, in JöR, Bd.6, S.194ff (203)
6) So aber Jesch, S.100

Einheit, ist Träger der Staatsgewalt des Bundes und der Länder. Das Prinzip der Volkssouveränität im Sinne der Staatsträgerschaft des Volkes wird im Grundgesetz und den Landesverfassungen dadurch ausgesprochen, daß "alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht"[1], wobei das Grundgesetz unter "Volk" das Bundesvolk und die Landesverfassungen unter "Volk" das Landesvolk verstehen[2]. Die Legitimation erfolgt entweder unmittelbar durch Wahlen oder mittelbar durch eine durch die Volksvertretung übermittelte Legitimationskette. Um es noch deutlicher zu artikulieren: Wo es, wie bei der öffentlichen Verwaltung um Staat und Staatlichkeit geht, muß das Volk in freien, gleichen und geheimen Wahlen bestimmen, und zwar durch die aus solchen Wahlen hervorgehende Volksvertretung oder von ihr konstituierter Organe. Staatsgewalt, die nicht in eine Kette lückenloser Ableitungen auf die Wurzel "Volk" zurückgeführt werden kann, steht im Widerspruch zum Bedeutungsinhalt des Demokratiebegriffs des Grundgesetzes und kann nicht als demokratisch bezeichnet werden[3].

Legitimiert in diesem Sinne sind demnach nur die Vertreter der Exekutivspitze in der Einigungsstelle. Die Mitglieder, die von der Personalvertretung bestellt werden, haben keine Legitimation durch die Gesamtheit des Volkes[4]. Ihnen fehlt eine Verantwortlichkeits- und Kontrollbeziehung zum Volk. Daher kann auch die Erweiterung der Mitbestimmungsrechte für die Personalvertretungen, wodurch ja gleichzeitig der Bereich der Letztentscheidung der Einigungsstelle ausgedehnt

---

1) Art.20 Abs.2 S.1 GG; Art.2 Abs.1 S.2 Bay.Verf.; Art.2 Abs.1 Berl.Verf.; Art.66 Brem.Verf.; Art.3 Hmb.Verf.; Art.70 Hess.Verf.; Art.2 Abs.1 S.1 Nds.Verf.; Art.2 NRW Verf.; Art.74 Abs.2Rh.-Pf.Verf.; Art.66 Abs.1 S.Verf.; Art.2 Abs.1 Schl.-H.LS; Art.25 Abs.1 S.1 B.-W.Verf.

2) v.Mangoldt-Klein, BGG Art.20, Anm.V 4e

3) Hierzu Hans Schneider, S.171:"... Undemokratisch sind Entscheidungsprozesse, die nicht vom Willen aller, sondern nur von Gruppen, Klassen und sonstigen partikulären Kollektiven bestimmt werden können und sich doch auf alle Leute unentrinnbar auswirken, auf jeden Verbraucher, jeden Steuerpflichtigen, jeden Wähler. Eine Räte-Demokratie schließt das Grundgesetz ebenso aus wie einen Ständestaat ..."; ähnlich Werner Weber, Spannungen und Kräfte,S.188f

4) Hans Schneider ZBR 1957, S.239ff (S.240)

wird, nicht aus dem Demokratiebegriff abgeleitet werden. Demokratisch läßt sich dieser Vorgang nicht legitimieren[1]. Er bedeutet ein Weniger an Demokratie i.S. unseres Verfassungssystems, weil die Volksvertretung bzw. der ihr verantwortliche Minister ein weiteres Stück ihrer Verantwortung für das Ganze und vor dem Ganzen abtreten und damit eine Entwicklung in Richtung auf einen Stände- oder Rätestaat eingeleitet werden kann. Damit soll nicht behauptet werden, daß durch das gegenwärtige Ausmaß der Beteiligungsrechte von Personalräten und Einigungsstellen schon rätestaatliche Elemente verwirklicht seien.

Wenn aber versucht wird, die demokratische Legitimation der Personalvertreter damit zu begründen, daß Entscheidungsvorgänge dezentralisiert und basisnah gestaltet werden müßten, und die unmittelbar Betroffenen über ihre eigenen Angelegenheiten selbst mit zu entscheiden hätten[2], so ist darauf hinzuweisen, daß diese Begründung aus einem Demokratieverständnis stammt, das seinen wesentlichen Inhalt nicht dem Repräsentativsystem, sondern dem Prinzip der Rätedemokratie entnimmt, das den Willen der jeweils unmittelbar Beteiligten und Betroffenen für maßgeblich hält[3]. Hier ergibt sich die demokratische Legitimation aus einer Dezentralisation des Entscheidungsvorgangs und dem Grad der persönlichen Betroffenheit und des Beteiligtseins[4]. Der Staatswille wird aufgeteilt und auf verschiedene Gruppen bezogen, ohne daß ein Ausgleich im Gesamtinteresse erfolgt.
Dieser Demokratiebegriff steht im Gegensatz zu dem parlamentarischen Repräsentativsystem des Grundgesetzes und der

---

1) Franz Neumann, S.132:"... Das einzige Kriterium für den demokratischen Charakter einer Verwaltung ist die volle politische Verantwortlichkeit der Verwaltungsspitze, und zwar nicht gegenüber Einzelinteressen, sondern gegenüber den Wählern insgesamt... das sind einfache Überlegungen - aber sie scheinen weithin vergessen..."
2) Hoffmann, S.35, 37
3) Zeidler DVBl 1973, S.719ff (S.720); das übersieht Sturm, PV 1974, S.33ff (S.35), der irrtümlich von "unmittelbarer Demokratie" spricht und die Forderung nach verstärkter Mitbestimmung der Personalräte unter diesen Demokratiebegriff, der seine Rechtfertigung im GG finde, einordnet. Unmittelbare Demokratie i.S.d. GG bedeutet aber, daß das Staatsvolk, und zwar als Einheit (Werner Weber, Spannungen und Kräfte, S.188), überwiegend selbst an der Staatstätigkeit teilnimmt (v.Mangoldt-Klein, BGG, Art.20, Anm.V 1)
4) Zeidler, a.a.O., S.720

Landesverfassung, wonach die vom Volk ausgehende Staatsgewalt von seinen gewählten Repräsentanten in den Parlamenten ausgeübt und die demokratische Legitimation aller anderen Staatsorgane durch sie vermittelt wird. Allein das Parlament vermag die Gesamtinteressen der Bevölkerung sachgerecht wahrzunehmen. Auf den grundsätzlich unauflösbaren Widerspruch zwischen Repräsentativdemokratie und Rätedemokratie soll in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen werden[1]. Hervorzuheben ist aber, daß die verfassungsmäßige Festlegung auf das Repräsentativsystem auch nicht durch eine Verfassungsänderung beseitigt werden kann. Die von der Verfassung bestimmte Staatsform der Repräsentativdemokratie gehört zu den unabänderbaren Verfassungsprinzipien des Art.79 Abs.3 GG.

b) "Demokratisierung des öffentlichen Dienstes"[2]

An dieser Stelle bedarf es eines Eingehens auf eines der Hauptargumente[3] für die Ausdehnung der Beteiligungsrechte der Personalvertreter, nämlich die "Demokratisierung des öffentlichen Dienstes als Teil einer Demokratisierung der Gesellschaft"[4]. Demokratie bedeutet danach nicht nur die Organisationsform des Staates, sondern auch die der Gesellschaft. Ausgangspunkt für die Demokratisierung des öffentlichen Dienstes ist nach dieser Auffassung die Demokratisierung der Gesamtgesellschaft.
Läßt man einmal außer Betracht, daß der Staat gegenüber der Gesellschaft einen autonomen Bereich bildet[5] und der öffent-

---

1) Hierzu Kriele, VVDStRL Heft 29, S.54 und die dort angegebene Literatur
2) Kritisch gegenüber dem Begriff "Demokratisierung" Werner Weber, Spannungen und Kräfte, S.364 unten und Leisner, Mitbestimmung, S.26
3) Ein wesentliches Argument ist aber auch die "Demokratisierung des öffentlichen Dienstes zur Sicherung der Menschenwürde"; die Demokratisierungsforderung kann sich aberjuristisch nicht auf Art.1 Abs.1 GG stützen, hierzu Leisner, Mitbestimmung, S.27; a.A. Däubler AuR 1973,S.237 m.w.N.; Ellwein, S.11ff (S.27)
4) Hoffmann, S.33; sehr eingehend die Broschüre "Mitbestimmung" des DGB, Landesbezirk Niedersachsen (Landtagsdrucks. 7/559 v.18.5.1971), S.23f; unkritisch dagegen Raab in: Der Gemeindetag 1973, S.130ff, ders.in: DDB 1973,S.153ff. Gelegentlich werden auch globale Argumente aus der arbeitsrechtlichen Diskussion übernommen, so etwa Burkersrode, PV 1969, S.150ff; eine vertiefte Begründung ist nicht ersichtlich

liche Dienst der staatlichen Organisation zuzuordnen ist, so läßt sich doch immerhin einwenden, daß das Demokratiegebot i.S. von Art. 20 GG und Art.28 GG keine rechtliche Verpflichtung zur Demokratisierung der Gesellschaft beinhaltet. Die Lehre[1] und das BVerfG[2] gehen davon aus, daß das Demokratiegebot allein die Staatsgewalt bindet. Von einer Übertragung des Demokratiegebotes auf den außerstaatlichen Bereich ist nicht die Rede. Leisner[3] weist zutreffend darauf hin, daß die Formulierung in Art.20 Abs.1 GG, wonach der S t a a t demokratisch gestaltet sein muß, eindeutig die Demokratie auf den Bereich der Staatsorganisation beschränkt. Kann somit dem GG nicht eine rechtliche Verpflichtung zur Demokratisierung der Gesellschaft entnommen werden, entfällt damit auch die rechtliche Grundlage für die Forderung einer "Demokratisierung des öffentlichen Dienstes".

4. Das Gewaltenteilungsprinzip

Die Frage nach einer Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes stellt sich unter zwei Gesichtspunkten. Einmal geht es um die Auswahl des Vorsitzenden der Einigungsstelle, zum anderen aber auch um ihre Weisungsfreiheit.
Einigen sich die oberste Dienstbehörde und die bei ihr bestehende Personalvertretung nicht über die Person des unparteiischen Vorsitzenden der Einigungsstelle, so bestellt ihn nach dem BPersVG[4] der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts. Ähnliche Regelungen bestehen in fast allen Ländern. Lediglich in Hessen entscheidet im Nichteinigungsfall der Vorsitzende der Landespersonalkommission über die Person des Vorsitzenden der Einigungsstelle, § 60 b Abs.1 S.4 HPVG. So wird in Berlin (§ 64 Abs.2 S.3 Berl.PersVG), Niedersachsen

1) Maunz-Dürig-Herzog, GG Art.20, Rdn.29f; Schmidt-Bleibtreu, Klein,GG Art.20, Rdn.1; Hamann-Lenz, GG S.70ff; v.Mangoldt -Klein, BGG, Art.20, Anm.V
2) BVerfGE 1, 41; 9, 277; 11, 321
3) Mitbestimmung, S.30
4) § 71, Abs.1 S.4 n.F., ebenso § 63 Abs.1 S.4 a.F.

(§ 73 a Abs.3 Nds.PersVG), Schleswig-Holstein (§ 66 Abs.1 S.6 Schl.-H.PersVG), Baden-Württemberg (§ 61 Abs.1 S.6 B.-W.PersVG), Saarland (§ 75 Abs.1 S.5 S.PersVG), Bayern (Art.71 Abs.1 S.7 Bay.PersVG) der Vorsitzende, soweit über seine Auswahl keine Einigung erfolgt, vom Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts bzw. Verwaltungsgerichtshofes oder Verwaltungsgerichts bestellt, in Bremen (§ 60 Abs.2 S.3 Brem.PersVG) und Hamburg (§ 83 Abs.2 S.4 Hmb.PersVG) durch den Präsidenten der Bürgerschaft.

Der Stichentscheid in der paritätisch besetzten Einigungsstelle kann also einem Vorsitzenden zufallen, den ein Repräsentant der ersten bzw. dritten Gewalt bestimmt. In dieser Einengung der Entscheidungsbefugnis der Regierung und ihrer Minister kann ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung liegen.

Das Gewaltenteilungsprinzip ist im Grundgesetz und den Landesverfassungen nicht streng durchgeführt. Unser Verfassungsrecht kennt mancherlei Überschneidungen und Gewaltenvermengungen. Aber der Gesetzgeber hat keine Dispositionsfreiheit über die in der Verfassung selbst vorgenommene Verteilung der Gewichte zwischen den drei Gewalten. Um zu vermeiden, daß eine Gewalt ein von der Verfassung nicht vorgesehenes Übergewicht über eine andere Gewalt erhält, und um die Trennung der Gewalten als Grundsatz beizubehalten, ist daran festzuhalten, daß die zulässigen Einwirkungen von der einen Gewalt auf die andere von den Verfassungen selbst erschöpfend aufgeführt werden[1]. Aus den in der Verfassung enthaltenen Gewaltenverschränkungen auf weitere Fälle des Ineinandergreifens der drei Gewalten zu schließen, ist ebensowenig überzeugend, wie den Grundsatz der Lückenlosigkeit des Ministerialsystems mit verfassungsrechtlichen Sonderregelungen zu bezweifeln[2].

Danach stellen die vorliegenden Fälle einer Einflußnahme der Judikative bzw. Legislative auf die Exekutive einen Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung dar, da sie von den

---

1) Dieser Gedanke wird besonders deutlich hervorgehoben in dem Minderheitsvotum von drei Mitgliedern des Bremischen Staatsgerichtshofes, ZBR 1957, S.237ff (S.238), siehe unten S.79

2) Siehe oben S.61, Fußn.5

Verfassungen nicht gedeckt werden.
Zu diesem Ergebnis kommt man aber auch, wenn man mit der fast einhelligen Auffassung in Rechtsprechung und Literatur[1] nicht in jedem Übergriff der einen Gewalt in den Bereich der anderen schon einen Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip sieht und eine gewisse Gewichtsverlagerung auf Kosten der Exekutive zugunsten einer anderen Gewalt für unbedenklich hält. Wesentlich ist hiernach nur, daß keine der drei Staatsgewalten in den Kernbereich einer anderen eingreift, daß also jede in ihrem Kernbereich unangetastet bleibt[2].
Unter diesem Gesichtspunkt erscheint es bedenklich, das Letztentscheidungsrecht in den personellen Angelegenheiten der Arbeiter und Angestellten auf die Einigungsstelle zu übertragen. Denn die Personalhoheit ist ein wesentlicher Teil der der Regierung zustehenden vollziehenden Gewalt. Die Entscheidungsgewalt über Personalangelegenheiten der Arbeiter, Angestellten und Beamten ist unteilbar[3]. Sie gehört zum wesentlichen Kern der politischen Regierungsgewalt[4]. Man kann auch nicht der Entscheidungsgewalt über Personalangelegenheiten der Arbeiter und Angestellten im Vergleich zu derjenigen über Beamtenangelegenheiten eine untergeordnete Bedeutung beimessen[5]. Dies verbietet die weitgehende Angleichung der Arbeiter und Angestellten an das Beamtenrecht und die hierin gegenüber früheren Zeiten zum Ausdruck kommende erhöhte staatspolitische Bedeutung der Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes[6]. Wenn daher das BPersVG dem Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts und die Landespersonalvertretungsgesetze den Präsidenten der Oberverwaltungsgerichte oder der Landesparlamente die Befugnis einräumen, den Vorsitzenden der

1) Maunz-Dürig-Herzog,GG, Art.20, Rdn.80,81 und BVerfGE 3, 247; 9,268ff (279)
2) Maunz-Dürig-Herzog, GG, Art.20, Rdn.81
3) Siehe hierzu das Minderheitsvotum der drei Mitglieder des Bremischen Staatsgerichtshofes, a.a.O., S.237
4) Hans Schneider, ZBR 1957, S.239ff (S.241)
5) So BVerfGE 9, 268ff (282); dazu ausführlich unten S.84ff
6) Vogel MDR 1959, S.894ff (S.896); siehe unten S.85ff

Einigungsstelle zu bestellen, so wird hierdurch in den Kernbereich der Exekutive eingegriffen. Hiergegen läßt sich nicht einwenden, daß ein Stichentscheid des Vorsitzenden gegen den Leiter der zuständigen Dienststelle nur sehr selten vorkomme[1]. Entscheidend ist nicht, wie oft die Repräsentanten der ersten bzw. dritten Gewalt den Vorsitzenden der Einigungsstelle bestellen, sondern,daß ihnen überhaupt eine verbindliche Auswahlbefugnis zugebilligt wird. Durch einen solchen Einwand wird das Gewaltenteilungsprinzip in bedenklicher Weise verharmlost[2].
Ein weiteres Argument, das für eine Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips spricht, ergibt sich aus der uneingeschränkten Weisungsbefugnis der Regierung bzw. der Minister gegenüber allen Verwaltungsstellen[3]. Die uneingeschränkte Leitungsbefugnis der übergeordneten gegenüber den nachgeordneten Behörden des gleichen Verwaltungsträgers ist als ein Erfordernis des Gewaltenteilungsgrundsatzes anzusehen[4]. Obermayer[5] bezeichnet den Einbau unabhängiger Gremien in die Verwaltungsorganisation dann wegen Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips als verfassungswidrig, wenn ihre Beschlüsse nicht mehr durch ein übergeordnetes Organ des gleichen Verwaltungsträgers abgeändert werden können[6].
Die Weisungsabhängigkeit ist ein ausnahmsloses Strukturprinzip der Exekutive[7]. Die Bildung von Einigungsstellen entspricht nicht diesem für die Organisation der Exekutive geltenden Prinzip. Hierdurch wird im Bereich der Exekutive Hoheitsgewalt nach einem fremden Strukturprinzip ausgeübt. Die Durchbrechung von Strukturprinzipien einer Gewalt bedeutet aber eine Verletzung der Gewaltenteilung[8].

---

1) So die Mehrheitsentscheidung des Bremer Staatsgerichtshofes, ZBR 1957, S.234ff (S.235)
2) Hans Schneider, ZBR 1957, S.239ff (S.240)
3) Oben S.61, Fußn.1
4) Obermayer, S.68, Anm.204; Vogel MDR 1959, S.894ff (S.895)
5) S.68
6) Gegen eine Betrachtung unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung ohne nähere Begründung Bachof, JZ 1962, S.355
7) Obermayer, S.68 und Vogel, a.a.O., S.895
8) Partsch, JZ 1960, S.23 verlangt zusätzlich noch besondere Kriterien für die Annahme einer Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips, z.B. die Bedeutung und Tragweite der Zuständigkeiten

Im übrigen liegt die Bedeutung des Grundsatzes der Gewaltenteilung auch in der gegenseitigen Abhängigkeit und wechselseitigen Kontrolle der Gewalten[1]. Die Einigungsstellen sind sowohl vom Parlament als auch von der Regierung unabhängig. Der Umfang ihrer Zuständigkeiten ist, wie die Novellierungen des Bundes- und der Landespersonalvertretungsgesetze zeigen, in jüngster Zeit erheblich erweitert worden. Gerade die Forderung nach Erweiterung der Rechte der Einigungsstellen führt im Ergebnis zur Steigerung der Macht eines Organs, das zwar zum Bereich der Exekutive zu rechnen ist, jedoch in diese Gewalt nicht voll organisatorisch eingegliedert ist. Die Feststellung des BVerfG[2], die Frage nach einer Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes stelle sich nur dann, wenn Macht von einer Gewalt auf eine andere Gewalt übertragen werde, nicht dagegen bei einer Aufgabenverlagerung innerhalb der Exekutive,muß als zu eng abgelehnt werden[3]. Auch innerhalb einer Gewalt kann einem Organ eine Machtfülle zuwachsen, die zu einer Entmachtung dieser Gewalt führen kann.

Als Ergebnis ist insoweit festzuhalten, daß die letztinstanzliche Entscheidung der Einigungsstelle gegen die verfassungsrechtlichen Grundsätze der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Ministers, der demokratischen Legitimation und der repräsentativen Demokratie sowie gegen das Gewaltenteilungsprinzip verstößt.

III. Die Rechtsprechung zur Frage der verfassungsrechtlichen Grenzen der Mitbestimmung von Personalvertretern

Die Frage, ob und inwieweit im Rahmen unserer Verfassungsordnung eine gleichberechtigte und letztentscheidende Mitbestimmung von Personalvertretungen zulässig ist, wurde anläßlich der Gestaltung des Bremischen Personalvertretungsgesetzes im Jahre 1957 Gegenstand einer rechtlichen Auseinandersetzung. Im Gegensatz zu allen anderen damaligen Landespersonalvertretungsgesetzen sah das Bremische Personalvertretungsgesetz[4] in § 52 eine Mitbestimmung im engeren Sinn,

1) Maunz-Dürig-Herzog, GG, Art.20, Rdn.78
2) BVerfGE 9, S.268ff (S.280)
3) Partsch JZ 1960, S.23
4) Brem.PersVG v.3.12.1957 (Brem.GBl. S.161)

d.h. eine echte Mitbestimmung des Personalrats, in ausnahmslos allen sozialen und personellen Angelegenheiten der Arbeiter, Angestellten und Beamten vor. Der Personalrat konnte auch von sich aus soziale oder personelle Maßnahmen vorschlagen. In allen diesen Fällen sollte, wenn sich Dienststellenleiter und Personalrat nicht einigten, eine paritätisch besetzte Einigungsstelle entscheiden. Vorsitzender der Einigungsstelle sollte grundsätzlich der Präsident der Bremischen Bürgerschaft sein (§ 60 Abs.3 Brem.PersVG). Je drei Beisitzer sollten vom Dienstherrn und von der Personalvertretung benannt werden (§ 60 Abs.2 Brem.PersVG).

Die Bestimmungen über die Einigungsstelle gingen zurück auf einen während der Gesetzesberatungen gestellten Änderungsantrag der SPD-Fraktion der Bürgerschaft. Nach der Senatsvorlage sollte die letzte Entscheidung in personellen Angelegenheiten beim Senat als oberster Dienstbehörde liegen. Zur Klärung dieser Meinungsverschiedenheit legte die Bürgerschaft dem Bremischen Staatsgerichtshof die Frage vor, ob der von der SPD-Fraktion eingebrachte Änderungsantrag der bremischen Landesverfassung widerspreche. Der Bremische Staatsgerichtshof stellte am 3.5.1957 fest[1], der Änderungsantrag verstoße nicht gegen die bremische Verfassung. Drei der sieben Mitglieder des Staatsgerichtshofes waren jedoch abweichender Meinung[2]. Sie machten von dem ihnen zustehenden Recht Gebrauch, ihre Ansicht zu den Akten zu geben und deren Veröffentlichung zu verlangen. Das BVerfG[3] mußte auf Antrag des Bremer Senats die umstrittenen Vorschriften erneut überprüfen. Die Entscheidung des Bremischen Staatsgerichtshofes stand dem Verfahren vor dem BVerfG nicht entgegen, da der Prüfungsmaßstab in diesem Verfahren nicht die Vereinbarkeit des Brem.PersVG mit der Landesverfassung, sondern die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz war.

Es darf in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben, daß

---

1) Unten S.76ff
2) Unten S.79ff
3) Urteil v. 27.4.1959, BVerfGE 9, S.268ff

in Bremen bereits im Jahre 1920 versucht worden ist, einem Beamtenausschuß ein echtes Mitbestimmungsrecht in personellen Angelegenheiten einzuräumen. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen diesem Ausschuß und dem Senat sollte die letzte Entscheidung bei einem Ausschuß der Bürgerschaft oder einem Schiedsgericht liegen. Der Vorläufige Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich stellte am 14.6.1922[1] fest, der Bremische Gesetzentwurf über Beamtenausschüsse widerspreche der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 18.5.1920. Bereits in einem Urteil vom 12.7.1921[2] hatte der Vorläufige Staatsgerichtshof nachdrücklich den in der Bremer Verfassung verankerten Grundsatz hervorgehoben, daß ausschließlich dem Senat die Regierung und Verwaltung zustehe.

Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich ist insofern von großer Bedeutung, als die im Jahre 1957 überstimmten Mitglieder des Bremer Staatsgerichtshofes zur Begründung ihrer abweichenden Meinung auch hierauf Bezug nahmen.

Es soll zunächst die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich dargestellt werden, sodann die Entscheidungsgründe des Bremischen Staatsgerichtshofes, des Minderheitsvotums und des Bundesverfassungsgerichts.

1. Die Rechtsprechung des Vorläufigen Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich

Der Bremische Gesetzentwurf über Beamtenausschüsse[3] regelte in § 15 Abs.2, daß bei Meinungsverschiedenheiten zwischen der Behörde und dem Beamtenausschuß die Behörde die Angelegenheit dem Senat vorlegen mußte, der, wenn er dem Ausschuß nicht beitrat, sich mit einem Beamtenrat ins Benehmen zu setzen hatte. Soweit der Senat dem Standpunkt des Beamtenrates nicht beitrat, sollte ein Ausschuß der Bürgerschaft endgültig entscheiden. Zu den den Beamtenausschüssen über-

1) Lammers-Simons, Bd.IV (1930/31), S.288
2) Lammers-Simons, Bd.I, S.378ff = RGZ 102, S.425f
3) Abgedruckt bei Lammers-Simons, Bd.IV, S.289f

tragenen Befugnissen gehörten insbesondere Anstellungen, Beförderungen, Versetzungen und Entlassungen (§ 14 Abs.6g,h des Gesetzentwurfs über Beamtenausschüsse). Es handelte sich also, worauf Vogel[1] zutreffend hinweist, um eine dem Bremischen PersVG v.3.12.1957[2] ganz entsprechende Regelung.

Der Staatsgerichtshof führte in seiner Entscheidung vom 14.6.1922[3] aus, dem § 60 Abs.2 der Bremer Verfassung[4], wonach der Senat die Beamten ernennt und entläßt, widerspreche es, wenn die Anstellung und Entlassung von Beamten bei Meinungsverschiedenheiten hierüber zwischen dem Senat und dem Beamtenausschuß dem Senat entzogen und einem Ausschuß der Bürgerschaft überwiesen werde.

Dies sei mit der Stellung, die dem Senat in dem grundlegenden Abs.1 des § 60 eingeräumt sei, nicht vereinbar, da im deutschen Staatsrecht anerkannt sei, daß die Ernennung und Entlassung der Staatsbeamten Sache der vollziehenden Gewalt, also der Regierung, sei. Das Ernennungs- und Entlassungsrecht der Beamten sei das Korrelat der Verantwortlichkeit der Regierung für die Verwaltung.

Zu dem Verhältnis von Senat zur Bürgerschaft stellt der Staatsgerichtshof ausdrücklich fest, es laufe der Verfassung zuwider, wenn der Bürgerschaft durch einfaches Gesetz eine Mitwirkung bei der Verwaltung im allgemeinen zugesprochen werde.

---

1) MDR 1959, S.894
2) Siehe § 65 Abs.1, a u.b
3) Lammers-Simons, Bd.IV, S.288ff
4) In § 60 der Verfassung vom 18.5.1920 hieß es:"(Abs.1) Der Senat führt die Regierung, vertritt den Staat nach außen und hat die Leitung und Oberaufsicht in allen Staatsangelegenheiten, sowie die vollziehende Gewalt überhaupt nach Maßgabe der Verfassung. Abs.2: Er ernennt und entläßt die Beamten, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist."
Ähnlich lautet Art.118 der geltenden Bremer Verfassung v. 21.10.1947: "(Abs.1) Der Senat führt die Verwaltung... Abs.2: Soweit die Verfassung nichts anderes bestimmt, ist der Senat Dienstvorgesetzter aller im Dienst der Freien Hansestadt Bremen stehenden Personen, er stellt sie ein und entläßt sie..."

Die hier zum Ausdruck gebrachten Gedanken der verfassungsmäßigen Rechte der Regierung, der Verantwortlichkeit der Regierung für die Verwaltung und der Gewaltentrennung werden noch treffender formuliert in der Entscheidung des Staatsgerichtshofes vom 12.7.1921[1]. Dort heißt es: "Die Verfassung hat die Trennung der staatlichen Funktionen beibehalten. Der Bürgerschaft steht die Gesetzgebung zu, dem Senat die Regierung und Verwaltung, den Gerichten die Rechtspflege. An diese Grundsätze ihrer Verfassung ist die Bürgerschaft gebunden... Die Volksvertretung (unterliegt) den durch die Verfassung gesetzten Schranken, solange nicht diese Schranken in den für eine Verfassungsänderung bestimmten Formen beseitigt oder geändert sind... Es können nicht behördliche Funktionen, die ein Ausfluß der Regierungsgewalt sind, durch ein mit nicht qualifizierter Mehrheit beschlossenes Gesetz einer anderen Körperschaft als der von der Verfassung mit der Regierung und Verwaltung betrauten übertragen werden. Insbesondere kann die Bürgerschaft nicht Rechte, die ihr selbst nicht zustehen, einem parlamentarischen Ausschuß übertragen".

2. Die Entscheidung des Bremer Staatsgerichtshofes v. 3.5.1957[2]

Nach der Mehrheitsmeinung lag in der letztinstanzlichen Entscheidungsbefugnis der Einigungsstelle weder ein verfassungswidriger Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung noch gegen das Prinzip der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung.
Das Prinzip der Gewaltenteilung habe in der deutschen und bremischen Verfassungswirklichkeit nie Anspruch auf absolute Geltung erhoben. Man könne nicht aus jeder Beeinträchtigung des Prinzips die Nichtigkeit einer Vorschrift folgern. Ein zur Unwirksamkeit wegen Verfassungswidrigkeit führender Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip liege erst dann vor, wenn eine Gewalt ein der-

1) Abgedruckt in RGZ 102, S.425ff (S.431)
2) ZBR 1957, S.234ff

artiges Übergewicht an Macht erhalte, daß eine Entartung des Rechtsstaates zu befürchten sei. Dies bedeute, daß nur grobe Verstöße gegen das Prinzip, die eine Beeinträchtigung des freiheitlichen rechtsstaatlichen Verfassungslebens und einen Rückfall in Mißbräuche des totalitären Staates erwarten ließen, Verfassungsverletzungen darstellten. Werde in anderen Einzelfällen dem Prinzip der Gewaltenteilung zuwider Recht gesetzt, so sei dies nur die Ausgestaltung eines Leitprinzips mit fließenden Grenzen in der konkreten Verfassungswirklichkeit. Hierunter falle die von der SPD-Fraktion angestrebte Regelung, die nur dazu führe, daß in einigen bisher grundsätzlich von der Exekutive zu entscheidenden Fällen diese nicht mehr das letzte Wort behalte.

Eine zulässige Abweichung vom Grundsatz der Gewaltenteilung wird ferner damit begründet, daß die Einigungsstelle nur selten und in verhältnismäßig untergeordneten Fällen angerufen werde. Meist werde in dem vorgesehenen Verfahren zur Bereinigung der Meinungsverschiedenheiten eine der Exekutive genehme Erledigung erreicht werden. Lediglich in wenigen Fällen komme es zu einer Entscheidung gegen den Behördenchef. Daraus folge, daß die Einengung der Entscheidungsgewalt des Senats in Personalvertretungsfragen nichts daran ändere, daß der Senat weiterhin als echtes Organ der Exekutive in einem Staat mit Gewaltenteilung anzusehen sei.

Im übrigen könne auch die Entscheidung des Vorläufigen Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich vom 14.6.1922[1)] nicht als Einwand hiergegen geltend gemacht werden, da sie auf anderen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen beruht habe.

Ein grober Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung sei schließlich auch nicht darin zu erblicken, daß der Stichentscheid in der Einigungsstelle einem Vorsitzenden zufallen könne, den der Präsident der Bürgerschaft bestimme. Es sei zwar denkbar, daß jemand, der das Vertrauen des

---

1) Siehe oben S.75, Fußn.3

Repräsentanten der Volksvertretung genieße, unter Umständen beharrlich den Stichentscheid gegen den Senator fälle. Dies werde sich aber nur sehr selten ereignen.
Zu der Frage der parlamentarischen Verantwortung der Regierung stellte das Gericht fest, die dem Senat und den Senatoren gegebenen Rechte und auferlegten Pflichten fänden ihre Grenzen in der Verfassung und in den Gesetzen, die aufgrund dieser Verfassung erlassen seien. Verfassung und Gesetze würden die freie Betätigungsmöglichkeit der Exekutive einschränken. Als notwendige Folge ergebe sich daraus, daß Rechte und Pflichten des Senats und der Senatoren da endeten, wo ihr Recht und ihre Pflicht zu eigenem Handeln nach der Verfassung und den Gesetzen aufhörten. Sie könnten nicht für fremde Taten und Unterlassungen verantwortlich gemacht werden. Das gelte auch für die Leitung und Überwachung der Tätigkeit ihres Personals. Hierbei könne es keinen Unterschied machen, ob die Beeinträchtigung der Tätigkeit der Exekutive in Personalfragen allgemein festgelegt sei oder ob der Senator im Einzel- und Ausnahmefall sich fremdem Willen zu beugen habe, wie dies hinsichtlich der Richterwahlausschüsse seit langem der Fall sei und für das Personalvertretungsrecht jetzt durch den SPD-Antrag vorgeschlagen werde. Für Handeln und Unterlassen, welches der parlamentarischen Verantwortlichkeit unterliege, bleibe auch so noch weiter Raum.
Die Begründung der Mehrheit der Mitglieder des Bremischen Staatsgerichtshofes stößt auf erhebliche Bedenken. Der Grundsatz der Gewaltenteilung und das Prinzip der Regierungsverantwortung werden hier in unzulässiger Weise bagatellisiert, worauf Hans Schneider[1] eindringlich hingewiesen hat. Ferner wird ohne vertiefte Begründung behauptet, die der Regierung zustehende Kompetenz für die vollziehende Gewalt, wozu auch die Personalangelegenheiten der Bediensteten gehören, könne durch einfaches Gesetz eingeschränkt werden. Zu beanstanden ist auch die Feststellung, die Entscheidung des Vorläufigen Staatsgerichtshofes für das

1) ZBR 1957, S.239ff (S.240)

Deutsche Reich beruhe auf anderen verfassungsrechtlichen Grundlagen. Hans Schneider[1] hat dargelegt, daß es sich tatsächlich "um eine durchaus parallele Lage handelt".

3. Die abweichende Meinung von 3 Mitgliedern des Bremer Staatsgerichtshofes[2]

Das Minderheitsvotum gelangt mit beachtlichen Argumenten zu der Auffassung, daß die Letztentscheidung der Einigungsstelle in den personellen Angelegenheiten der Bediensteten den Grundsätzen der Regierungsverantwortung, der Gewaltenteilung und der demokratischen Legitimation widerspreche und deshalb verfassungswidrig sei.
Zum Grundsatz der Regierungsverantwortung wird ausgeführt, seit den Gesetzen zur Änderung der Reichsverfassung vom 28.10.1918 sei das parlamentarische Regierungssystem im deutschen Verfassungsleben herrschend geworden. Es bedeute in seinem wesentlichen Kern, daß es innerhalb der staatlichen Exekutive, besonders aber in so zentralen Fragen wie der Personalhoheit, keine zur Entscheidung berufene Stelle geben dürfe, die für ihr Handeln nicht dem Parlament gegenüber die politische Verantwortung trage. Die Landesverfassung Bremens habe wie alle deutschen Verfassungen das parlamentarische Regierungssystem übernommen. Die Verfassung konzentriere die gesamte Verantwortung für die Exekutive des bremischen Gemeinwesens beim Senat, und sie verlange, daß der Senat für alle Bereiche der Exekutive der Bürgerschaft gegenüber politisch einzustehen habe. Nach der Verfassung sei es nicht gestattet, daß wesentliche Entscheidungen der staatlichen Exekutive in einen verantwortungsfreien Raum fielen. Auch wegen der unverzichtbaren Kontrollrechte der Bürgerschaft könne es in der Exekutive keine Entscheidungsinstanz geben, die der Bürgerschaft nicht in vollem Umfang verantwortlich sei.
Der Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip wird damit be-

---

1) A.a.O. S.240
2) Minderheitsvotum der Richter Raschofer, Rohwer-Kahlmann, Werner Weber; abgedruckt in ZBR 1957, S.237ff

gründet, daß der vom Präsidenten der Bürgerschaft bestellte Vorsitzende der Einigungsstelle die beherrschende und ausschlaggebende Funktion habe. Dieser Fall des Übergreifens von der Legislative in die Exekutive sei in der Verfassung, die die zulässigen Einwirkungen von der einen Gewalt in den Bereich der anderen erschöpfend aufgezählt habe, nicht vorgesehen. Aus denselben Erwägungen habe schon der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich in der Entscheidung vom 12.7.1921[1] eine bremische Gesetzesbestimmung als verfassungswidrig bezeichnet.
Das Prinzip der demokratischen Legitimation sei verletzt, weil ein wesentlicher Teil der exekutivischen Gewalt auf ein Gremium verlagert werde, das, von den zu ihm gehörenden Vertretern des Senats abgesehen, selbst kein demokratisches Mandat besitze. Die vollziehende Gewalt vertraue die Verfassung dem Senat an. Die Personalvertreter der Einigungsstelle hätten keine durch die Verfassung ausgewiesene demokratische Legitimation. Ebensowenig besitze sie der Vorsitzende der Einigungsstelle. Denn zur demokratischen Legitimation gehöre, daß sie sich in der von der Verfassung vorgesehenen Weise vom Volk ableite. Das treffe weder für die Personalvertreter in der Einigungsstelle noch für den Vorsitzenden, also die Mehrheit dieses Kollegiums, zu. Bei den drei Personalvertretern in der Einigungsstelle sei überhaupt keine legitimierende Beziehung zum Staatsvolk Bremens zu erkennen.

4. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Personalvertretungsgesetz des Landes Bremen[2]

Das BVerfG hat entschieden, daß das Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle in den personellen Angelegenheiten der Beamten mit dem Grundgesetz unvereinbar sei. Dagegen hatte es keine Bedenken, der Einigungsstelle die letzte Entscheidung in den personellen Angelegenheiten der Arbeiter und Angestellten sowie in den sozialen Angelegenheiten aller

1) Siehe oben S.76
2) BVerfGE 9, S.268ff

Bediensteten einzuräumen.
Zur Begründung beruft sich das BVerfG in erster Linie auf den Grundsatz der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung. Der demokratische Rechtsstaat im Sinne des Grundgesetzes (Art.28 Abs.1 S.1) setze notwendig eine funktionsfähige und verantwortliche Regierung voraus. Da die Einigungsstelle von Parlament und Regierung unabhängig sei, habe ihre Entscheidungskompetenz eine Kürzung der Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber der Volksvertretung zur Folge. Die selbständige politische Entscheidungsgewalt der Regierung, ihre Funktionsfähigkeit zur Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben, ihre Sachverantwortung gegenüber Volk und Parlament seien zwingende Gebote der demokratischen rechtsstaatlichen Verfassung. Ein Staatsorgan, das eine Entscheidung zu treffen habe, müsse dafür stets die Verantwortung tragen und könne deshalb nicht an die Willensentscheidung eines anderen gebunden werden.
Diese beachtlichen Gedankengänge werden allerdings sogleich erheblich eingeschränkt. Das BVerfG führt aus, aus der Stellung der Regierung als dem obersten Organ der vollziehenden Gewalt folge nicht, daß es keinerlei ministerialfreien Raum auf dem Gebiet der Verwaltung geben dürfe und daß von der Regierung unabhängige Ausschüsse für bestimmte Verwaltungsaufgaben in jedem Fall unzulässig seien. Das seiner Meinung nach entscheidende Kriterium ist das "politische Gewicht", das einer Regierungsaufgabe beizumessen ist. Es gebe Regierungsaufgaben, die wegen ihrer "politischen Tragweite" nicht generell der Regierungsverantwortung entzogen und auf Stellen übertragen werden dürften, die von Regierung und Parlament unabhängig seien.
Als solche Angelegenheiten von politischem Gewicht bezeichnet das BVerfG die Entscheidungen über Einstellung, Beförderung, Versetzung und sonstige personelle Angelegenheiten der Beamten. Dagegen werde die Entscheidungsfreiheit und Verantwortlichkeit der Regierung durch die Letztentscheidung der Einigungsstelle in den Personalangelegenheiten der Arbeiter und Angestellten nicht so erheblich beeinträchtigt, daß ein Verstoß gegen das Prinzip des demokratischen Rechtsstaates festzustellen sei. Das BVerfG stützt seine unter-

schiedliche Beurteilung im wesentlichen darauf, daß die Ausübung hoheitlicher Befugnisse gem. Art. 33 Abs.4 GG in der Regel Beamten vorbehalten sei. Die Unbedenklichkeit der Entscheidungsbefugnis der Einigungsstelle in sozialen Angelegenheiten wird in ähnlicher Weise begründet. Es handele sich hierbei nicht um einen "wesensmäßig politischen Bereich", der, wie die personalpolitischen Entscheidungen über Beamte, der Regierung vorbehalten bleiben müsse.

Das BVerfG gründet seine Entscheidung in zweiter Linie darauf, daß die Entscheidung der Einigungsstelle in personellen Angelegenheiten der Beamten mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums nicht vereinbar sei. Zu diesen hergebrachten Grundsätzen gehöre, daß über solche Angelegenheiten eines Beamten in der Regel allein seine vorgesetzten Dienstbehörden zu entscheiden hätten. Eine Entscheidungsbefugnis der Einigungsstelle in diesen Angelegenheiten würde das bisherige öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis der Beamten von Grund auf verändern.
Ein Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung kann seiner Auffassung nach nicht darin erblickt werden, daß die Einigungsstelle unter dem Vorsitz des Parlamentspräsidenten oder eines von ihm bestellten Vertreters tätig wird. Diese Feststellung, die im Widerspruch zu dem Minderheitsvotum der drei Mitglieder des Staatsgerichtshofes steht[1], begründet es damit, daß dem Bremischen Verfassungsrecht die Mitwirkung von Vertretern verschiedener Gewalten in gemeinsamen Ausschüssen eigentümlich sei. Im übrigen gehörten die Einigungsstellen zum Bereich der Exekutive. Wenn daher bisher dem Senat zustehende Befugnisse auf die Einigungsstellen übergingen, so werde dadurch nicht Macht von einer Gewalt auf eine andere Gewalt übertragen.

5. Kritik an dem Urteil des BVerfG

Die Entscheidung des BVerfG vermag das oben[2] gewonnene Ergebnis nicht zu erschüttern. Denn soweit das Gericht eine

1) Siehe oben S.80
2) Siehe oben S.72

Entscheidungskompetenz der Einigungsstelle in personellen Angelegenheiten der Angestellten und Arbeiter und in sozialen Angelegenheiten aller Bediensteten für unbedenklich hält, ist seine Begründung nicht überzeugend.

a) Der Grundsatz der Lückenlosigkeit des Ministerialsystems, das Gewaltenteilungsprinzip und das Prinzip der demokratischen Legitimation der Staatsgewalt

Das BVerfG hat zu den vorwiegend von Loening[1] hervorgehobenen Argumenten einer lückenlosen Leitungs- und Weisungsbefugnis der Exekutivspitze und einer vollständigen parlamentarischen Verantwortlichkeit der Minister in dem Sinne, daß es keinerlei ministerialfreien Raum auf dem Gebiete der Verwaltung geben dürfe, keine Stellung bezogen. Zu einer eingehenden Auseinandersetzung mit der These von der Lückenlosigkeit des Ministerialsystems hätte umsomehr Veranlassung bestanden, als diese Auffassung in der Wissenschaft in zahlreichen Stellungnahmen unterstützt wird[2], und auch das Minderheitsvotum der drei Mitglieder des Bremer Staatsgerichtshofes die Unzulässigkeit ministerialfreien Raumes angenommen hat. Das BVerfG bejaht einen ministerialfreien Raum in begrenztem Umfang, ohne diese Frage näher zu untersuchen[3]. Das seiner Meinung nach allein entscheidende Kriterium für die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit ministerialfreien Raumes ist das "politische Gewicht" einer Staatsaufgabe. Es begnügt sich mit dem pauschalen Hinweis, daß es Regierungsaufgaben gebe, die wegen ihrer politischen Tragweite nicht auf Stellen übertragen werden dürften, die von Regierung und Parlament unabhängig seien.
Auch sonstige gegen einen ministerialfreien Raum erhobene Einwendungen wie der Gedanke der Unverzichtbarkeit parlamentarischer Kontrollrechte[4] oder das Argument, daß die

---

1) Siehe oben S.60
2) Siehe oben S.60
3) Auf eine fehlende hinreichende Begründung verweist zu Recht Maunz, in Maunz-Dürig-Herzog, GG Art.88, Fußn.1
4) Siehe oben S.63f; auch das Minderheitsvotum hat hierauf aufmerksam gemacht, ZBR 1957, S.237ff (S.238)

Regierung als Verfassungsorgan selbständig und gleichberechtigt neben dem Parlament stehe[1], werden nicht erörtert.
Weiter fehlt eine Auseinandersetzung mit dem Gesichtspunkt der mangelnden demokratischen Legitimation der Personalvertreter und des Vorsitzenden der Einigungsstelle. Die Frage der Vereinbarkeit der Entscheidungsbefugnis der Einigungsstelle mit dem Prinzip der Volkssouveränität[2] wird mit keinem Wort erwähnt.
Bedenken sind ferner gegen die zu enge Auffassung zu erheben, die Frage einer Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips stelle sich überhaupt nur dann, wenn Macht von einer Gewalt auf eine andere Gewalt übertragen werde.
Wie bereits ausgeführt[3], ist das Gewaltenteilungsprinzip auch in denjenigen Fällen als verletzt anzusehen, in denen staatliche Befugnisse im Bereich einer Gewalt nach fremden Strukturprinzipien ausgeübt werden.

b) Die unterschiedliche Behandlung von Beamten gegenüber Angestellten und Arbeitern

Wenn das BVerfG feststellt, daß gewisse Verwaltungsaufgaben wegen ihrer "politischen Tragweite" bzw. "Angelegenheiten von solchem politischem Gewicht" nicht von Ausschüssen wahrgenommen werden dürfen, die von der Regierung unabhängig sind, so will es seine Entscheidung nicht nach formalrechtlichen, sondern politischen Kriterien treffen[4]. Hiergegen ist an sich nichts einzuwenden, wenngleich die Begriffe "politische Tragweite" und "Angelegenheiten von solchem politischem Gewicht" wenig geeignet sind, der staatsrechtlichen Praxis genügend brauchbare Anhaltspunkte für die Lösung des Problems weisungsfreier und unkontrollierbarer Ausschüsse zu geben[5]. Bedenklich ist es, wenn das BVerfG in diesem Zusammenhang den Schluß zieht, die Entscheidungs-

1) Siehe oben S.64
2) Siehe oben S.64f und S.80 (Minderheitsvotum der drei Mitglieder des Staatsgerichtshofs)
3) Siehe oben S.71f
4) Partsch JZ 1960, S.24
5) Grabendorff ZBR 1959, S.169ff (S.171); ders.in NDBZ 1959, S.155ff (S.156)

freiheit und Verantwortlichkeit der Regierung werde in personalpolitischen Entscheidungen der Arbeiter und Angestellten nicht so erheblich beeinträchtigt, daß ein Verstoß gegen das Prinzip des demokratischen Rechtsstaates vorliege. Das Abstellen auf den Grad der Erheblichkeit der Beeinträchtigung kann schwerlich ein geeignetes Kriterium sein. Es dürfte sehr schwierig sein, die erhebliche von der nicht so erheblichen Beeinträchtigung abzugrenzen[1]. Sachlich ganz verfehlt ist es aber, wenn das BVerfG die Arbeiter und Angestellten unter dem Gesichtspunkt des "politischen Gewichts" ihrer Tätigkeit anders behandelt als die Beamten.

Das Recht der Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes bildet zusammen mit dem Beamtenrecht das "Personalrecht des öffentlichen Dienstes"[2]. Das Rechtsverhältnis der Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes gehört zwar als solches dem Privatrecht an, aber ihr Pflichtverhältnis unterscheidet sich von einem privatrechtlichen Pflichtverhältnis vor allem in einem wesentlichen Punkt: Die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes sind in besonderem Maße dem Gemeinwohl verpflichtet[3]. Die erhöhten Pflichten, die den Beamten obliegen, sind weitgehend auch den öffentlichen Arbeitern und Angestellten auferlegt[4]. So ist seit jeher anerkannt, daß auch für die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes eine beamtenähnliche Treue- und Gehorsamspflicht gilt[5].

Die Pflicht zur Treue bekräftigen die öffentlichen Arbeiter und Angestellten nach geltendem Recht durch das Gelöbnis (§ 6 BAT, § 9 MTL II). Die Formel dieses Treueversprechens gleicht zum großen Teil dem Diensteid der Beamten (§ 58 Abs.1 BBG). Ein weiteres Treueversprechen haben sie regel-

---

1) Grabendorff NDBZ 1959, S.155ff (S.156)
2) Siehe oben S.47
3) Wacke, Öffentliches Dienstrecht, S.88ff
4) Vogel AöR, Bd.84, S.54ff (S.71); ders. in DVBl 1958, S.797 und Wacke, a.a.O., S.90ff, der diese Frage wohl am gründlichsten untersucht hat; siehe ferner die Beispiele bei Röper, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr.B 48, 1970, v. 28.11.1970, S.7ff
5) Ausführliche Nachweise bei Wacke, a.a.O., S.78

mäßig dadurch abzuleisten, daß sie auf die Verordnung gegen Bestechung und Geheimnisverrat nichtbeamteter Personen i.d.F. vom 22.5.1943 durch Handschlag und protokollarische Unterschrift verpflichtet werden. Hinzu tritt die Pflicht zum Gehorsam (§ 8 Abs.2 BAT, § 9 MTL II), die Pflicht der Amtsverschwiegenheit (§ 9 BAT, § 11 MTL II) und der Unbestechlichkeit (§ 10 BAT, § 12 MTL II). Ganz entsprechend liegt es mit der Pflicht zur Arbeitsleistung. Die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes versprechen in ihrem Gelöbnis und ihrer handschlaglichen Verpflichtung die gewissenhafte Erfüllung ihrer dienstlichen Obliegenheiten.

Das Grundgesetz, das die materiell-rechtliche Trennung des öffentlichen Dienstrechts vom Arbeitsrecht verfassungsrechtlich verankert hat, hat diese weitgehende Angleichung an das Beamtenrecht ausdrücklich gewollt[1].

Die Übernahme typischer Beamtenpflichten auf die Dienstverhältnisse der öffentlichen Arbeiter und Angestellten und die im Grundgesetz an mehreren Stellen zum Ausdruck kommende Angleichung an das Beamtenrecht lassen erkennen, daß ihrer Tätigkeit keineswegs eine geringe staatspolitische Bedeutung beigemessen wird. Die Auffassung des BVerfG, diesen Dienstverhältnissen komme nur geringes "politisches Gewicht" zu, steht hierzu eindeutig im Widerspruch[2].

Die Feststellung des BVerfG, die besonderen Pflichten des Beamten zum Staat hätten zur Voraussetzung, daß der Beamte nur Stellen seines Dienstherrn verantwortlich sein dürfe, muß in gleicher Weise für die öffentlichen Arbeiter und Angestellten gelten, da auch sie in einem besonderen, beamtenähnlichen Pflichtverhältnis zum Staat stehen. Das weitere Argument des BVerfG, die dauernde Ausübung "hoheitsrechtlicher Befugnisse" nach Art.33 Abs.4 GG werde in der Regel

---

1) Oben Seite 47ff, wo auf Art. 73 Ziff.8 und 75 Ziff.1 GG sowie Art.33 Abs.5 GG hingewiesen wird.

2) Vogel, NDR 1959, S.894ff (S.896); ähnlich Leisner, Mitbestimmung, S.85 sowie Grabendorff-Windscheid, Personalvertretungsgesetz, § 62, Anm. III, 2 und Partsch, JZ 1960, S.24

nur Beamten und nicht Angestellten und Arbeitern des öffentlichen Dienstes übertragen, ist gleichfalls nicht stichhaltig[1], da der Bereich der öffentlichen Verwaltung nicht nur die reine Hoheitsverwaltung, sondern auch die Leistungsverwaltung umfaßt, die staatspolitisch von erheblicher Bedeutung ist.
Entgegen der Auffassung des BVerfG läßt sich damit sagen, daß der Tätigkeit der öffentlichen Arbeiter und Angestellten erhebliches staatspolitisches Gewicht zukommt. Dies hat zur Folge, daß die letzte Entscheidung über ihre personalpolitischen Angelegenheiten nicht die Einigungsstelle, sondern der zuständige Ressortminister zu treffen hat.
Ähnliche Bedenken bestehen auch gegen das Entscheidungsrecht der Einigungsstelle in sozialen Angelegenheiten. Wenn es sich hierbei nach Meinung des BVerfG nicht um einen "wesensmäßig politischen Bereich" handelt, so läßt sich dagegen vorbringen, daß diese Angelegenheiten keineswegs ohne staatspolitische Bedeutung sind. Diesen Gesichtspunkt hat Grabendorff in verschiedenen Stellungnahmen zu der Entscheidung des BVerfG ausführlich hervorgehoben[2]. Im übrigen wird der Begriff der "sozialen Angelegenheiten" nicht näher definiert. Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang die Abgrenzung zu den personellen Angelegenheiten[3].

IV. Die neuerdings erfolgte Verlagerung der Letztentscheidung auf die Gesamtregierung

1. Das Problem

In den Landespersonalvertretungsgesetzen Hessens, Niedersachsens, Berlins, Hamburgs und Bremens ist die Mitbestimmung in personellen Angelegenheiten der Beamten im Bereich

---

1) Die Trennung zwischen Beamten und Arbeitnehmern nach der ausgeübten Tätigkeit wird in der Praxis weithin unterlaufen, hierzu Däubler, S.212 m.w.N.
2) Grabendorff NDBZ 1959, S.155ff (S.156); ZBR 1959, S.169ff (S.172) und Grabendorff-Windscheid, Personalvertretungsgesetz, § 62, Anm. III 2b
3) Siehe dazu den oben S.52, Fußn.4 vorgebrachten Einwand, der in gleicher Weise bei der Abgrenzung gegenüber den personellen Angelegenheiten geltend gemacht werden kann

der Landesverwaltung in der Weise geregelt, daß die Letztentscheidung nur die Gesamtregierung, nicht jedoch der zuständige Minister bzw. Senator treffen kann[1]. In Hessen, Niedersachsen und Hamburg wurde diese Regelung erst in jüngster Zeit durch entsprechende Neufassungen der Gesetze eingeführt[2]. Der Minister bzw. Senator hat in Hessen, Niedersachsen, Berlin und Hamburg lediglich das Recht, innerhalb einer bestimmten Frist nach Zustellung des Beschlusses der Einigungsstelle, die endgültige Entscheidung der Gesamtregierung zu beantragen[3]. In Bremen besteht nicht einmal diese Möglichkeit. Hier hat nur der beteiligte Personalrat das Recht, die endgültige Entscheidung des Senats zu beantragen[4].

---

1) Anders die Regelung im S.PersVG. Hier entscheidet gem. §§ 80 Abs.1 Buchst.a, 73 Abs.6 über die Empfehlung der Vermittlungsstelle nicht die Landesregierung, sondern die zuständige oberste Dienstbehörde. Die Forderung der Gewerkschaften, im Bereich der Landesverwaltung an Stelle der obersten Dienstbehörden die Landesregierung entscheiden zu lassen, hat der Gesetzgeber bei der Novellierung des Gesetzes im Jahre 1973 nicht erfüllt.
Für die oberste Dienstbehörde als letzte Instanz entschieden sich bei der Neuregelung ihrer Personalvertretungsgesetze auch Rheinland-Pfalz, § 65 Rh.-Pf.PersVG, Bayern, Art.70 Abs.5 S.3 Bay.PersVG, Schleswig-Holstein, § 65 Abs.4 S.4 Schl.-H.PersVG und der Bund, § 69 Abs.4 S.4 BPersVG n.F.

2) HPVG v.19.2.1970 (GVBl. I, S.162); Nds.PersVG v.24.4.1972 (GVBl. S.232); Hmb.PersVG v.17.11.1972 (GVBl. I,S.211). Bis zu diesen Änderungen lag die endgültige Entscheidung beim zuständigen Minister

3) § 60 b Abs.5 S.1 HPVG:"In Personalangelegenheiten der Beamten kann die oberste Dienstbehörde... binnen eines Monats nach Zustellung des Beschlusses der Einigungsstelle... die Entscheidung der Landesregierung beantragen" § 73 Abs.6 S.1 Nds.PersVG:"In Personalangelegenheiten der Beamten... kann die oberste Dienstbehörde innerhalb eines Monats, nachdem ihr die Entscheidung der Einigungsstelle zugegangen ist, die Entscheidung des Landesministeriums beantragen"; § 63 Abs.2 S.1 Berl.PersVG: "In Angelegenheiten der Beamten... kann die oberste Dienstbehörde... binnen eines Monats nach Zustellung des Beschlusses der Einigungsstelle die Entscheidung des Senats von Berlin beantragen"; § 83 Abs.6 S.2 Hmb.PersVG:"Die Beteiligten können den Beschluß (der Einigungsstelle) innerhalb einer Woche nach der Bekanntgabe dem Senat... zur endgültigen Entscheidung vorlegen".

4) § 61 Abs.4 S.3 u. S.4 Brem.PersVG; S.3;"In personellen Angelegenheiten der Beamten...bleibt das Recht...des Senats... eine endgültige Entscheidung zu treffen,unberührt" S.4:"Auf Antrag eines am Verfahren nach S.3 beteiligten Personalrats haben die in S.3 genannten Stellen binnen zwei Monaten nach Zugang des Beschlusses der Einigungs-

Die Verlagerung der Letztentscheidung auf das Kabinett ist hauptsächlich dadurch zu erklären, daß man vermeiden wollte, daß der Minister in Streitfällen, in denen es nicht zu einer Verständigung kommt, in eigener Sache entscheidet[1]. Hinzu kommt, daß das BVerfG[2] die Beteiligung der Einigungsstelle in Beamtenangelegenheiten nicht schlechthin, sondern ihre Einschaltung nur insoweit für verfassungswidrig erklärt hat, als ihr eine letztinstanzliche Entscheidungsbefugnis eingeräumt wird. Es blieb daher noch die Möglichkeit, das Verfahren in der Weise auszugestalten, daß der Einigungsstelle zwar nicht das "letzte Wort", aber immerhin ein abgeschwächtes Beteiligungsrecht zustehen konnte. Nach der Entscheidung des BVerfG konnte für den Bereich der Landesverwaltung als weitere der Einigungsstelle übergeordnete letzte Instanz die Gesamtregierung in Betracht gezogen werden. Von dieser Möglichkeit übermäßiger Formalisierung des Letztentscheidungsrechts machte erstmals das Berliner Personalvertretungsgesetz in § 63 Abs.2 Gebrauch[3]. Die Vorschrift diente in den Ländern Bremen, Hessen, Niedersachsen und Hamburg als Vorbild für entsprechende Regelungen.

Der Gedanke, an die Stelle der abschließenden Entscheidung des zuständigen Ministers die Entscheidung der Gesamtregierung zu setzen, ist auch bei der Diskussion um die Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes erwogen worden. Däubler[4] hat vorgeschlagen, in bestimmten personellen Angelegenheiten der Beamten der Bundesregierung in ihrer Gesamtheit das Recht zuzubilligen, einen Streit an sich zu ziehen und selbst endgültig zu entscheiden. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen ein solches Evokationsrecht der Bundesregierung hat Däubler ausdrücklich verneint, ohne sich jedoch mit der verfassungsrechtlichen Problematik näher auseinanderzusetzen.

---

1) So schon Nipperdey, S.47 und Abg.Arnholz in der 3.Lesung des BPersVG im Jahre 1955, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, II. Wahlperiode, 85.Sitzung, S.4650
2) BVerfGE 9, 268ff
3) Berl.PersVG v.22.7.1968 (GVBl. S.1004)
4) AuR 1973, S.233ff (S.240)

In allen diesen Fällen stellt sich jedoch die Frage, ob nicht durch die Letztentscheidung der Gesamtregierung die Ressortselbständigkeit der Minister in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise eingeschränkt wird.

2. Kollision zwischen Mitbestimmungsrecht und dem Grundsatz der Ressortselbständigkeit der Bundesminister

Die Selbständigkeit des Ministers in der Leitung des Ressorts wird in Art.65 S.2 GG verfassungsrechtlich garantiert. Die Begriffe "selbständig" und "unter eigener Verantwortung" legen den Grundsatz der Ressortselbständigkeit fest[1].

Der Gesichtspunkt der Eigenverantwortlichkeit des Ministers ist bereits behandelt worden[2]. Hierauf braucht nicht noch einmal eingegangen zu werden. Es genügt die Feststellung, daß die dort für die eigene Verantwortung des Einzelministers gegenüber dem Parlament entwickelten Gedankengänge zu der Konsequenz nötigen, daß dem Minister Zuständigkeiten seines Geschäftsbereiches nicht entzogen und auf die Regierung als Kollegium übertragen werden dürfen. Denn es ist höchst fraglich, ob mit einer solchen Übertragung auch ohne weiteres die Verantwortung auf die Regierung als Kollegium übergeht[3]. Das Grundgesetz hat mit den Worten "unter eigener Verantwortung" in Art. 65 S.2 GG die Verantwortlichkeit für Ressortentscheidungen dem Minister und nicht dem Kabinett übertragen. Der Eigenverantwortlichkeit des Ministers widerspricht es zudem in eklatanter Weise, wenn er, was nicht auszuschließen ist, im Kabinett in einer ausschließlich sein Ressort berührenden Angelegenheit überstimmt wird und die Entscheidung des Kollegiums ausführen muß.

---

1) v.Mangoldt-Klein, BGG Art.65,Anm.IV 3
2) Oben S. 55ff
3) v.Brünneck DÖV 1951, S.257ff (S.259)

Hier interessiert in erster Linie der Begriff der "Selbständigkeit". "Selbständigkeit" im Sinne des Art.65 S.2 GG bedeutet Selbständigkeit des Ministers in seiner Funktion als Ressortchef[1]. Die parlamentarische Verantwortlichkeit des Ministers legitimiert seine verwaltungsmäßige Selbständigkeit[2]. Der Minister selbst ist oberste Bundesbehörde und als solcher keiner höheren Instanz unterstellt[3]. Die Selbständigkeit besteht grundsätzlich im Verhältnis zum Bundeskanzler und im Verhältnis zum Kabinett. Böckenförde[4] formuliert ihre Bedeutung wie folgt:"Der Minister ist nicht nur nach unten, sondern auch nach der Seite und nach oben, d.h. gegenüber Kabinett und Kanzler die S p i t z e des Ressorts, oberster Behördenchef und Dienstvorgesetzter; er schirmt das Ressort gegenüber unmittelbaren Einwirkungen auch von seiten der Regierung oder des Kanzlers ab. Weder der Kanzler aufgrund seiner Richtlinienkompetenz noch das Kabinett können... Ressortentscheidungen an sich ziehen. Der Weg ins Ministerium führt nur über den Minister, nicht an ihm vorbei. Dieser Grundsatz ist jeder Änderung... entzogen; mit ihm steht und fällt die Selbständigkeit des Ministers in der Leitung des Ressorts und seine eigene Verantwortlichkeit, die beide verfassungsrechtlich garantiert sind".

Allerdings wird der für sein Ressort verantwortliche Minister durch die in Art.65 S.2 GG festgelegte Richtlinienkompetenz des Kanzlers und die in S.3 niedergelegte Kollegialentscheidung der Bundesregierung bei "Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern" in seiner Selbständigkeit eingeschränkt. Die Richtlinienkompetenz des Kanzlers, die keine Ausschaltung der Selbständigkeit und Verantwortlichkeit des Ministers bedeutet[5], muß im Rahmen dieser Untersuchung außer Betracht bleiben, da sich die Verlagerung der Letztentscheidung vom zuständigen Ressortminister auf

---

1) Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S.205 m.w.N.
2) Böckenförde, a.a.O., S.145
3) Köttgen JöR, Bd.11, S.173ff (S.258)
4) A.a.O., S.205
5) Böckenförde, a.a.O., S.206

die Regierung als Kollegium allein auf das Verhältnis des Ministers nach der Seite des Kabinetts hin auswirkt. Die Bundesregierung ist gegenüber dem Minister keine vorgesetzte Instanz. Das Kabinett ist als solches nicht das staatsleitende Organ, sondern in erster Linie der "verfassungsrechtliche Koordinator der Bundesressorts"[1]. Die ausgleichende Koordination des Kabinetts, wie sie in Art. 65 S.3 GG bestimmt ist, ist mit einer "Oberleitungskompetenz" gegenüber dem Minister nicht vereinbar[2]. Die Ressort- und Leitungsgewalt des Ministers kann auch nicht dadurch abgeschwächt werden, daß durch einfaches Bundesgesetz oder durch die Geschäftsordnung der Bundesregierung beschließende Zuständigkeiten für die Bundesregierung als Kollegium begründet werden[3]. Im Kollegium können allenfalls Ressortangelegenheiten beraten werden. Ob hiervon für die Personalentscheidungen der sog. politischen Beamten nach § 36 Abs.1 BBG eine Ausnahme zu machen ist, ist bestritten. Böckenförde[4] bezeichnet die in § 15 Abs.2 Ziff.b GeschOBReg. enthaltene Pflicht, Vorschläge zur Ernennung solcher Beamten, die jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können, dem Kabinett zu unterbreiten und zur Beschlußfassung vorzulegen, als "direkt verfassungswidrig"[5].

Diese Auffassung kann nicht geteilt werden, denn die politischen Beamten sollen in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen. Das Ansehen der Gesamtregierung wird von diesen Beamten in stärkerem Maße abhängen als von den übrigen Beamten. Ihre besondere politische Bedeutung kommt darin zum Ausdruck, daß sie jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können. Da ihre Personalentscheidungen

---

1) Köttgen JöR, Bd.3, S.67ff (S.120)
2) Böckenförde, a.a.O., S.208; a.A. Fritz Münch, S.206, der die Ressortselbständigkeit dem Kabinett unterordnet. Zur Kritik an dieser Auffassung siehe Böckenförde, a.a.O., S.207, Fußn.54
3) v.Mangoldt-Klein, BGG Art.65, Anm.V 4, S.1269
4) A.a.O., S.209
5) A.A. Fritz Münch, S.206ff; Knöpfle,DVBl 1965, S.857ff (S.928, Fußn.86)

eine über das einzelne Ressort hinausgehende politische Relevanz aufweisen und ein die Gesamtregierung tangierender politischer Einschlag nicht geleugnet werden kann, erscheint es gerechtfertigt, in diesen Fällen das Kabinett beschließen zu lassen.
Nach der alten und neuen Fassung des BPersVG und sämtlichen Novellierungsvorschlägen sind aber Personalangelegenheiten der politischen Beamten von der Mitbestimmung des Personalrats gänzlich ausgeschlossen. Auch Däubler[1] verlangt in seinem Reformvorschlag nicht die Einbeziehung der politischen Beamten in die Mitbestimmung des Personalrats. Es fehlt daher ein überzeugender Grund für seine Forderung, der Bundesregierung in ihrer Gesamtheit ein Beschlußfassungsrecht in Personalangelegenheiten bestimmter nicht politischer Beamten einzuräumen. Die Verwirklichung seines Vorschlages bei einer künftigen Reform des BPersVG wäre mit dem Grundsatz der Ressortselbständigkeit des Ministers nicht vereinbar.

3. Kollision zwischen Mitbestimmungsrecht und der Ressortselbständigkeit der Landesminister

Ebenso wie im Grundgesetz wird auch in den Landesverfassungen der Grundsatz der Ressortselbständigkeit der Minister anerkannt[2]. Die Bestimmung des Art. 65 S.2 GG stimmt fast wörtlich mit den entsprechenden Regelungen in den Landesverfassungen überein. Die Landesminister leiten danach innerhalb der Richtlinien des Ministerpräsidenten ihren Geschäftsbereich selbständig und in eigener Verantwortung[3].

---

1) Siehe oben S.89
2) Herkner, Staatsrechtliche Stellung, S.80
3) Art.49 Abs.1 S.4 B.-W.Verf; Art.51 Abs.1 Bay.Verf.; Art. 43 Abs.5 Berl.Verf.; Art.102 S.2 Hess.Verf.; Art.28 Abs.1 S.2 Nds.Verf.; Art.55 Abs.2 NRW Verf.; Art.104 S.2 Rh.-Pf.Verf.; Art.93 Abs.2 S.Verf.; Art.24 Abs.2 Schl.-H.LS

Lediglich in Hamburg[1] und Bremen[2] ist den Senatoren nicht das Recht auf selbständige Amtsausübung verfassungsrechtlich zugesichert. Herkner[3], der die Rechtsstellung der hamburgischen und bremischen Senatoren eingehend untersucht hat, kommt zu dem Ergebnis, daß der Gesamtsenat "jederzeit irgendwelche den einzelnen Senatoren übertragene Angelegenheiten an sich ziehen und selbst erledigen kann". In Hamburg und Bremen ist also der Gesamtsenat eine den einzelnen Senatoren vorgesetzte Instanz. Die in dem bremischen und hamburgischen Personalvertretungsgesetz dem Gesamtsenat eingeräumte endgültige Entscheidung in Personalangelegenheiten der Beamten steht demnach im Einklang mit der Landesverfassung.

Dagegen bestehen verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Letztentscheidung der Gesamtregierung in den Ländern Hessen, Berlin und Niedersachsen, wo dem Minister bzw. Senator nur ein Veto gegen den Beschluß der Einigungsstelle zugestanden wird. Eine solche Regelung ist allenfalls im Hinblick auf das den Landesregierungen eingeräumte Ernennungs[4]-, Entlassungs[5]- und Versetzungsrecht[6] verfassungsgemäß[7].

Die Stellung der Gesamtregierung in den Ländern Hessen, Berlin, Niedersachsen entspricht im wesentlichen der Stellung der Bundesregierung[8]. Die Koordinierungskompetenz des Landeskabinetts zeigt sich besonders deutlich darin,

---

1) Art.42 Abs.1 S.1 Hmb.Verf.:"Die Senatoren tragen nach einer vom Senat zu beschließenden Geschäftsverteilung die Verantwortung für die einzelnen Verwaltungsbehörden und Senatsämter"

2) Art.120 S.1 Brem.Verf.:"Die Mitglieder des Senats tragen nach einer vom Senat zu beschließenden Geschäftsverteilung die Verantwortung für die einzelnen Verwaltungsbehörden und Ämter"

3) A.a.O., S.83f

4) Art.108 Hess.Verf.; Art.29 Abs.2 Nds.Verf.; Art.61 Berl. Verf.

5) Art.29 Abs.2 Nds.Verf.; Art.61 Berl.Verf.

6) Art.61 Berl.Verf.

7) Für das S.PersVG betont Barth, PV 1973, S.193ff (S.200) zu Recht, daß die Letztentscheidung der saarländischen Landesregierung nur in bezug auf das Ernennungsrecht noch als verfassungskonform angesehen werden könnte, da die Landesregierung die Landesbeamten ernenne (Art.94 S.Verf.)

8) Herkner, a.a.O., S.86

daß bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ministern die Beschlußfassung der Gesamtregierung vorgeschrieben ist[1]. Eine über die ausgleichende Koordinierung hinausgehende Leitungs- und Sachentscheidungsgewalt des Landeskabinetts ist mit der Befugnis der Minister, Ressortangelegenheiten selbst zu entscheiden, nur insoweit vereinbar, als es sich um Angelegenheiten handelt, die über die einzelnen Ressorts hinaus die Gesamtregierung betreffen. Wenn die Nds.Verf.[2] in Art. 28 Abs.2 Ziff.1 bestimmt, daß die Landesregierung in ihrer Gesamtheit über alle Angelegenheiten entscheidet, die ihr gesetzlich übertragen sind, so kann es sich hierbei nur um Angelegenheiten von grundsätzlicher und weittragender Bedeutung handeln, denen eine besondere die ganze Regierung berührende politische Relevanz zukommt. Andernfalls würde die Bestimmung über die Selbständigkeit des Ministers ihren Sinn verlieren, und der Gesetzgeber könnte durch einfaches Gesetz, das die Beschlußfassung der Regierung vorsieht, die verfassungsrechtlich garantierte Ressortselbständigkeit des Ministers durchbrechen.

Danach ist eine Beschlußfassung des Kabinetts in Personalangelegenheiten der Beamten, wie oben[3] dargelegt, allenfalls gerechtfertigt, wenn es sich um Personalentscheidungen sog. politischer Beamten handelt. Diese sind aber wie die politischen Beamten des Bundes von der Mitbestimmung des Personalrats ausgenommen[4].

Abschließend läßt sich sagen, daß das in den Personalvertretungsgesetzen Niedersachsens, Hessens und Berlins vorgesehene Entscheidungsrecht des Kabinetts die durch die Ressortselbständigkeit gezogenen Grenzen überschreitet. Der Eingriff der Gesamtregierung in die einzelnen Ressorts stellt eine verfassungsrechtlich unzulässige Aushöhlung der Selbständigkeit der Minister in der Leitung ihrer Ressorts dar und birgt die Gefahr in sich, daß sich das Kabinett zu einem "Oberministerium"[5] entwickelt, wodurch die Autorität des zuständigen Ministers in Frage gestellt wird.

---

1) Art.43 Abs.5 S.2 Berl.Verf.; Art.104 Abs.3 Hess.Verf.; Art.28 Abs.2 Ziff.4 Nds.Verf.
2) In Hessen und Berlin fehlen entsprechende Vorschriften
3) Siehe oben S.92f
4) § 65 HPVG; § 79 Abs.1 Nds.PersVG; § 71 Abs.2 Berl.PersVG;
5) Knöpfle, DVBl 1965, S.857ff (S.928)

§ 2 Staatspolitische Problematik im Verhältnis zwischen Personalvertretung und Berufsbeamtentum

I. Funktion und Bedeutung des Berufsbeamtentums in der parteienstaatlichen Demokratie

1. Die Auseinandersetzung um die Beibehaltung des Berufsbeamtentums

Die Notwendigkeit der Institution des Berufsbeamtentums im demokratischen Parteienstaat ist in der Auseinandersetzung der letzten Jahre um die Reform des öffentlichen Dienstrechts von verschiedenen Organisationen[1] und Einzelpersönlichkeiten[2] geleugnet worden. Das Berufsbeamtentum wird nicht nur in Frage gestellt, sondern für staatspolitisch gefährlich gehalten und demzufolge seine Abschaffung gefordert[3]. Die teilweise sehr drastische und polemische Kritik gipfelt in Formulierungen wie denen, die Väter des Grundgesetzes hätten 1949 die Grundgesetznorm des Art.33 GG "im Zustande der Geistesabwesenheit konzipiert"[4], Art.33 GG habe "schlicht das Gestrige garantiert"[5], Art.33 Abs.5 GG enthalte "den Verfassungsbefehl, die Vergangenheit zu konservieren"[6], es sei "geradezu eine gesetzgeberische Scharlatanerie"[7], wenn der

---

1) Kluncker, Einheitliches Recht für Arbeiter, Angestellte und Beamte - Eine Forderung unserer Zeit, Schriftenreihe des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Heft 3, 1972, S.36ff
2) Siehe Röper in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zu "Das Parlament") Nr.B 48/1970 v.28.11.1970, S.20ff und den dort S.21 angeführten "Neubauer"-Vorschlag
3) Röper, a.a.O., S.28 schlägt folgende Grundgesetzänderung vor:"Die Art.33 Absätze 4 und 5 werden aufgehoben und durch folgenden neuen Absatz 4 ersetzt:Für alle öffentlichen Bediensteten, die zur Gewährleistung des Funktionierens des Staates als solchem erforderlich sind, ist unter möglichster Einbeziehung arbeitsrechtlicher Grundsätze ein einheitliches Dienstrecht zu schaffen. Im übrigen gilt das Arbeitsrecht". Ähnlich Sontheimer-Bleek, S.74
4) Kluncker, Für ein einheitliches Dienstrecht, in ÖTV-Beamten Nachrichten, 15.Jg., Heft 1/1970, S.1
5) Thieme, S.12
6) Thieme, S.12
7) Thieme, S.12

Gesetzgeber auf der Grundlage des Art.33 GG das Recht des öffentlichen Dienstes neu zu ordnen versuche.
Die Kritik am Berufsbeamtentum stützt sich im wesentlichen auf zwei immer wieder vorgebrachte fundamentale Einwände: Es beruhe auf der Annahme der Trennung von Staat und Gesellschaft, die Trennung von Staat und Gesellschaft sei aber in der pluralistischen Demokratie der Gegenwart und im Zeichen der Entwicklung zum Sozialstaat überholt[1]. Ferner sei das Berufsbeamtentum mit dem Demokratiegebot des Grundgesetzes unvereinbar[2].
Die Gegner des Berufsbeamtentums übersehen zunächst, daß der Verfassungsgeber, wie die Entstehungsgeschichte des Art.33 Abs.4, Abs.5 GG und die Beratungen im Parlamentarischen Rat zeigen, die Institution des Berufsbeamtentums ausgiebig diskutiert und bewußt übernommen hat. So äußerte der Abgeordnete Dr.Strauß[3] bei der Behandlung des Art.33 Abs.4 und 5 GG:"Wir gehen aus... von dem jetzt in der Verfassung... verankerten Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, d.h. der Legalität der Verwaltung. Wir werden dieses Prinzip nur dann rein durchführen können, wenn es von Männern ausgeübt wird, die das hauptberuflich tun und die eine gewisse innere Sicherheit und Unabhängigkeit besitzen". Gesetzmäßigkeit und parteipolitische Neutralität der Verwaltung im Bund und in den Ländern werde am besten durch Berufsbeamte gesichert. Von Geistesabwesenheit des Verfassungsgebers kann also keine Rede sein[4].
Zutreffend folgert auch das BVerfG[5] aus der Gesamtbetrachtung des Art.33 Abs.2 bis Abs.5 GG, daß "das Grundgesetz in Anknüpfung an die deutsche Verwaltungstradition im

---

1) Statt vieler: Ramm, S.65
2) Sontheimer-Bleek, S.74; mit diesem Einwand setzt sich Leisner, Grundlagen, S.13, ausführlich auseinander, siehe die dort S.21, Fußn.35 und 36 angegebene Literatur; auch Heyland, S.47 und Werner Weber, Berufsbeamtentum, S.12, befassen sich mit dieser Kritik
3) v.Doemming-Füsslein-Matz JÖR, Bd.1 (1951), S.315
4) Im übrigen steht eine solche Äußerung im Widerspruch zur politischen Neutralität der Gewerkschaften; zur Forderung nach politischer Neutralität der Gewerkschaften siehe Gamillscheg, S.45
5) BVerfGE 4, 155ff (162)

Berufsbeamtentum eine Institution sieht, die, gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellen soll".
Die Funktionen des Beamtentums und die in den Beamtengesetzen des Bundes und der Länder normierten Pflichten der Beamten sind für den dauerhaften Bestand des demokratischen Parteienstaates unverzichtbar. Der Parteienstaat mit einem Pluralismus der Parteien und organisierten Interessen braucht neben dem dynamischen Element der Parteienregierung Elemente der Kontinuität und Stabilität. Während die politischen Parteien auf die politische Führung und Machtausübung in Parlament und Regierung hin ausgerichtet sind, ist es Aufgabe des Beamtentums, die staatlichen Willensentscheidungen unabhängig vom Wechsel und der Zusammensetzung der Regierung unparteiisch und sachgerecht zu vollziehen.

2. Die Bedeutung des Berufsbeamtentums im demokratischen sozialen Rechtsstaat

Die beiden Hauptargumente, die von den Kritikern des Berufsbeamtentums für dessen Abschaffung angeführt werden, sind nicht stichhaltig.
Berufsbeamtentum und demokratischer sozialer Rechtsstaat im Sinne der Art. 20 Abs.1, Abs.3; 28 Abs.1 GG sind untrennbar miteinander verbunden. Namhafte Staatsrechtslehrer, vor allem Werner Weber[1], Helmut Quaritsch[2] und Walter Leisner[3] haben in eingehend begründeten Ausführungen die enge Verbindung von Staat und Berufsbeamtentum hervorgehoben.
Der erste Einwand, die Unterscheidung und Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft sei im ganzen überholt, ist nicht begründet. Zwar kann in einem demokratisch organisierten Staat die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft nicht

---

1) Berufsbeamtentum, S.8ff; ders.: Gegenwartslage, S.147ff; ders.in: Der Deutsche Beamte Heute, S.19ff
2) S.34ff
3) Grundlagen, S.13ff

die Bedeutung einer strikten Trennung bzw. Unverbundenheit zwischen beiden Größen haben. Demokratischer Staat und Gesellschaft stehen vielmehr in einer Wechselbeziehung zueinander, da, wie Art.20 Abs.2 GG festlegt, alle staatliche Entscheidungsgewalt vom Volke, d.h. von der Gesellschaft, ausgeht, sich also von der Gesellschaft her "konstituieren" und sich ihr gegenüber "legitimieren" muß[1]. Die Kritiker der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft verkennen gerade diese Wechselbeziehung, sie gehen von der falschen Voraussetzung einer strikten Trennung von Staat und Gesellschaft aus, eine Anschauung, wie sie sich im Spätabsolutismus und frühen Konstitutionalismus herausgebildet hatte[2]. Die Aufrechterhaltung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Staat gewährleistet die Begrenzung der staatlichen Entscheidungsgewalt gegenüber dem einzelnen und der Gesellschaft sowie die Sicherung der individuellen und gesellschaftlichen Freiheit. Der Verantwortung des Staates für die Erhaltung der individuellen und gesellschaftlichen Freiheit entspricht es, wenn der einzelne Bürger nur dem in verfassungs- und gesetzmäßiger Weise gebildeten staatlichen Willen unterworfen ist, nicht aber dem Willen starker gesellschaftlicher Machtgruppen. Ganz anders die totalitäre Demokratie, wo die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft aufgehoben ist und beide ineinander übergehen. Hier wird einerseits der einzelne und die Gesellschaft voll und ganz in die Allzuständigkeit der staatlichen Entscheidungsgewalt mit einbezogen, andererseits wird der Staat "zum reinen Instrument einer gesellschaftlichen Gruppe", zum totalitären Einparteienstaat[3].
Betrachtet man den institutionellen Bereich des Staates gegenüber der Gesellschaft als einen selbständigen und autonomen Bereich, so stellt das Beamtentum auf der Seite des Staates

1) Böckenförde in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament"), Nr.B 49/71 v. 4.12.1971, S.11ff (20)
2) Böckenförde, a.a.O., S.17
3) Böckenförde, a.a.O., S.19; Quaritsch,S.36

einen legitimen und zudem notwendigen Bestandteil dar[1]. Das Beamtentum repräsentiert einen hohen Grad von Rechtsstaatlichkeit[2]. Die Beamten sind Repräsentanten einer uneigennützigen, unparteiischen, sachlichen und rechtlichen Verwaltung. Der Rechtsstaat ist ohne eine solche Verwaltung nicht denkbar. Er braucht rechtskundige Diener, die nur dem Gesetz unterworfen und in der Lage sind, den im verfassungsmäßigen organschaftlichen Prozeß gebildeten Willen unverfälscht auszuführen und gegenüber allen partikularen Interessen durchzusetzen. Die Forderung nach Bindung der Exekutive an Gesetz und Recht, nach Rechtssicherheit und materieller Gerechtigkeit läßt sich in optimaler Weise durch ein fachlich qualifiziertes, rechtskundiges und zu Unparteilichkeit, Sachlichkeit und Rechtlichkeit verpflichteten Beamtentum erfüllen. Die Feststellung Ernst Forsthoffs, daß der Rechtsstaat mit dem Berufsbeamtentum "steht und fällt"[3] hat bleibende Richtigkeit und Bedeutung. Dies bestätigt die Studie von Walter Leisner[4]. Seine Untersuchung hat ergeben, daß die Elemente der Rechtsstaatlichkeit gerade durch den Status des Berufsbeamten gewährleistet werden. Lebenszeitprinzip und Verzicht auf kampfweise Interessendurchsetzung sind nach seiner Auffassung unerläßliche Voraussetzungen für eine geordnete Rechtsstaatlichkeit.

---

1) Friauf, S.29ff (S.37)
2) Werner Weber, Gegenwartslage, S.153; ders.: Berufsbeamtentum, S.9; Ule, Der öffentliche Dienst, S.649; ders.in ZBR 1974, S.33ff (S.34); Gerber DVBl 1951, S.489ff (491); Kern DÖV 1951, S.432
3) DÖV 1951, S.460ff (S.462); ähnlich Werner Weber, Berufsbeamtentum, S.9, wenn er dort ausführt, daß der Rechtsstaat ohne das Berufsbeamtentum nicht vollziehbar sei; speziell unter dem Gesichtspunkt des Rechtsstaates erscheint es verfassungsrechtlich höchst bedenklich, wenn Sontheimer-Bleek, S.43 ohne Begründung darlegen, daß Art.33 Abs.4 und 5 GG "zweifelsfrei" nicht zu den einer Verfassungsänderung entzogenen Normen des Grundgesetzes gehörten. Art.79 Abs.3 GG erwähnt zwar nicht Art.33 GG als unabänderlich, wohl aber wird durch Art.79 Abs.3 GG eine Änderung der in Art.20 GG niedergelegten Grundsätze, also auch des Rechtsstaatsprinzips, dem Verfassungsgesetzgeber untersagt.
4) Leisner, Grundlagen, S.41ff

Auch für die Verwirklichung des Sozialstaates ist die auf der Grundlage lebenslänglicher Anstellung optimal gesicherte Unparteilichkeit und Unabhängigkeit der Amtsführung unentbehrlich. Im Schrifttum ist schon häufig betont worden, daß ein Sozialstaat auf ein entsprechend qualifiziertes Berufsbeamtentum nicht verzichten kann[1]. Die sozialstaatliche Zunahme der Staatstätigkeit, der wachsende Einfluß des Staates auf die wirtschaftlichen und sozialen Abläufe, läßt einen steigenden Verbands- und Interessendruck auf den Staat befürchten. Um hier eine gerechte Verteilung der Leistungen zu sichern und um zu vermeiden, daß sich einzelne Gruppeninteressen zu Lasten des Gemeinwohls durchsetzen, hat das Beamtentum seine ausgleichende, unabhängige und uneigennützige Funktion zu entfalten. "Die Ideen der Gerechtigkeit und der Sachrichtigkeit sind ihm ebenso anvertraut wie den Richtern, wenn es sie auch in anderer Weise, nämlich exekutiv, ausübt"[2].
Schließlich darf nicht unerwähnt bleiben, daß dem Beamtentum im Rahmen des von der Verfassung geforderten Gewaltenteilungsprinzips eine bedeutende Rolle bei der Erhaltung des Gleichgewichts zwischen Exekutive und Legislative zukommt. Die Exekutive ist ohne das Beamtentum kaum in der Lage, dem Parlament als eine eigenständige und selbständige Gewalt gegenüberzustehen[3]. Seine Kontinuität und stabilisierende Kraft gegenüber Parlament und politischen Parteien schaffen ein Gegengewicht und ermöglichen in hohem Maße die vom Grundgesetz gewünschte Gewaltenbalance[4]. Darüberhinaus stärken die Einheitlichkeit des Status und die Geschlossenheit des Laufbahnprinzips die Eigenständigkeit der Exekutive[5]

---

1) Werner Weber, Berufsbeamtentum, S.8; ders.: Gegenwartslage, S.153; Thiele, NDBZ 1961, S.89f; I.v.Münch ZBR 1970, S.371f unter Hinweis auf das Streikverbot
2) Thieme ZBR 1960, S.169ff (S.173); Leisner, Grundlagen, S.46, hebt unter Hinweis auf das Lebenszeitprinzip und das Streikverbot hervor, daß der Sozialleistungsstaat in besonderem Maße auf das Beamtentum angewiesen ist
3) Siehe oben S.64
4) Heyland, S.38; Werner Weber, Berufsbeamtentum, S.10; ders., Teilung der Gewalten, S.272; Kern AöR 77 (1951/2), S.107ff (S.110); Leisner, Grundlagen, S.36
5) Leisner, Grundlagen, S.37

Die Funktion des "Gegengewichts" kann das Beamtentum allerdings nur solange ausüben, wie der Verzicht auf Tarifautonomie und Arbeitskampf erhalten bleibt. Die kampfweise Interessendurchsetzung ist geeignet, innerhalb der Exekutive eine eigenständige Beamtengewalt zu entwickeln, die das Eigengewicht der Exekutive gegenüber dem Parlament von innen her auszuhöhlen vermag.
Der zweite Vorwurf, der dahingeht, Beamtentum und Demokratie ließen sich nicht in Einklang bringen, ist, wie schon die Beispiele anderer Staaten, etwa der Vereinigten Staaten von Amerika oder England, zeigen, nicht haltbar. Wer behauptet, das Berufsbeamtentum sei eine Form des Ständestaates, muß sich entgegenhalten lassen, daß es keines der Wesensmerkmale des öffentlich-rechtlichen Standesbegriffes aufweist[1].
Es mag an dieser Stelle der Hinweis genügen, daß der Zugang zum Berufsbeamtentum keiner Bevölkerungsschicht verschlossen ist. Art. 33 Abs.2 GG legt fest, daß der Zugang allen Deutschen offensteht. Das Grundgesetz sieht demnach im Beamtentum keine ständische Institution. Vielmehr benötigt gerade die repräsentative Demokratie im Sinne des Grundgesetzes den Berufsbeamten. Als "Vollstrecker des Mehrheitswillens"[2], der auf die kampfweise Durchsetzung eigener Interessen verzichtet und von Gesetzes wegen verpflichtet ist, ein Eindringen pluralistischen, d.h. gesellschaftlichen Willens in den Vollzugsprozeß zu verhindern, ist er insofern Garant der Volkssouveränität, als er ausschließlich den von den Repräsentanten des Volkes verfassungsmäßig beschlossenen staatlichen Willen vollzieht. Auch hierin zeigt sich das stabilisierende Element des Beamtentums.

II. Gefährdung des Berufsbeamtentums

1. Der Einfluß der politischen Parteien

Wie sehr Beamtentum und Staat durch politische Parteien gefährdet werden können, ist im Schrifttum wiederholt und schon

1) Eingehende Begründung bei Leisner, Grundlagen, S.21ff
2) Leisner, Grundlagen, S.17; Friauf, S.39

frühzeitig in sehr anschaulicher Weise dargelegt worden[1]. Das Bestreben der politischen Parteien, auf die sachliche Arbeit der Verwaltung und speziell den Bereich der Personalpolitik Einfluß zu nehmen, bringt die Gefahr der parteipolitischen Abhängigkeit und der Politisierung der Beamtenschaft mit sich. Die parteipolitische Ämterpatronage soll Vertrauensmännern politischer Parteien - unabhängig vom Wechsel der politischen Kräfte in der Regierung - einen dauernden Einfluß auf die Verwaltung sichern, um dort im Sinne der Partei tätig zu sein. Ferner sollen Anhänger und Freunde der Parteien für ihre parteipolitischen Verdienste ungeachtet ihrer Fähigkeit und Leistung mit Beamtenstellen belohnt werden. Eine solche Praxis verstößt gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art.33 Abs.5 GG), zu denen auch das Leistungsprinzip und die parteipolitische Unabhängigkeit gerechnet werden[2]. Art. 33 Abs.2 GG und die Beamtengesetze des Bundes und der Länder bekennen sich ausdrücklich zum Leistungsprinzip. Die dort für eine sachliche Personalpolitik aufgestellten Auslesegrundsätze des öffentlichen Dienstes werden durch Patronageinteressen stark ausgehöhlt. Auch die zahlreichen Ausnahmebestimmungen von den laufbahnrechtlichen Vorschriften können zur Patronage mißbraucht werden[3]. Die Beamten sind keine Funktionäre der jeweiligen Regierungsparteien. Die ihnen gestellte Aufgabe, ihre Dienstgeschäfte zum Wohl der Allgemeinheit sachgerecht,

---

1) Hierzu aus der zahlreichen Literatur vor allem Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung, S.87ff; ders.: Gegenwartslage, S.147ff; Eschenburg, Der Beamte in Partei und Parlament, S.106ff; ders.: Herrschaft der Verbände?, S.19ff; Ule, Entwicklungstendenzen im Beamtenrecht, S.227ff; ders: RiA 1958, S.81ff und S.227f; ders.: DVBl 1970, S.637ff; Thiele DÖD 1962, S.41ff; Nöll v. d. Nahmer, BBZ 1951, S.161ff, S.178ff; 1952, S.3ff; Forsthoff, DÖV 1951, S.460ff (S.461); Köttgen, DVBl 1951, S.275; ders.: DÖV 1953, S.321ff (S.323); Heyland, DVBl 1951, S.309. Aus dem neuesten Schrifttum statt vieler: Werner Weber, Spannungen und Kräfte, S.140; Siburg, ZBR 1970, S.273ff (S.277); Leisner, Grundlagen, S.61; Quaritsch, S.41; Schauer, ZBR 1974, S.1ff

2) Ule, DVBl 1970, S.637ff (S.642)

3) Hierzu Wiese, DVBl 1970, S.644ff (S.648)

unabhängig und unparteiisch im Rahmen der Gesetze zu verwirklichen, wird durch eine ohne Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit betriebene Ämterpatronage in Frage gestellt. Die Patronage erstreckt sich vorwiegend auf Ämter von politischer Bedeutung. Aber nicht nur der höhere, sondern auch der gehobene und mittlere Dienst werden einbezogen, da die Besetzung lediglich politischer Führungspositionen bei Wahlen Veränderungen mit sich bringen kann. Eine solche Entwicklung führt, worauf Wiese[1] hinweist, zu einem "parteiabhängigen Typus" des Beamten. Die Politisierung des staatlichen Ämterwesens trifft das Beamtentum in seinem Kern und birgt die Gefahr in sich, daß der dem Wohl des Ganzen verpflichtete Beamte durch den politischen Funktionär ersetzt wird, der seine Aufgabe in erster Linie in der Wahrnehmung von Teilinteressen sieht. Es ist nicht auszuschließen, daß ein Beamter, der sich einer politischen Partei zugehörig oder verpflichtet fühlt, seine Tätigkeit nicht in der gleichen Weise ausüben wird, wie ein Beamter, der frei von der Verfolgung eigener oder fremder Interessen seine Amtsgeschäfte verrichtet. "Ein parteienmäßig gespaltenes Beamtentum, das Parteiegoismus in die Verwaltung hineinzutragen vermag, wird schwere Störungen im Staatsleben herbeiführen können"[2].

Welches Ausmaß ein Patronagesystem annehmen kann, zeigt das im vorigen Jahrhundert in den Vereinigten Staaten und England verbreitete "spoil-system". Die aus den Wahlen als Sieger hervorgegangenen politischen Parteien besetzten die öffentlichen Ämter durch ihre Sympathisanten und machten die öffentliche Verwaltung zum Gegenstand rücksichtsloser Ausbeutung. Köttgen[3], Werner Weber[4], Kern[5] und Eschenburg[6] haben auf das "spoil-system" in besonders nachhaltiger Weise aufmerksam gemacht.

---

1) A.a.O., S.648
2) Spanner, VVDStRL Heft 13 (1955), S.119ff (S.144); nach Forsthoff, DÖV 1951, S.460ff (S.461) bedeutet eine neutrale Verwaltung für den parlamentarischen Parteienstaat eine"Lebensnotwendigkeit"
3) S.160ff
4) Staats- und Selbstverwaltung, S.91ff
5) DÖV 1951, S.496ff
6) Der Beamte in Partei und Parlament, S.11ff

Es soll hier nicht untersucht werden, ob sich gegenwärtig in der Bundesrepublik eine Entwicklung in Richtung auf ein "spoil-system" durchzusetzen beginnt[1]. Es ist aber festzuhalten, daß die Vereinigten Staaten und England diesem System durch Einrichtung eines Berufsbeamtentums - in den Vereinigten Staaten als classified civil service und in England als civil service bezeichnet - erfolgreich entgegengetreten sind. Parteipolitische Ämterpatronage und parteipolitische Einflüsse auf die Verwaltung wurden durch eine parteipolitische Neutralisierung der Beamten ausgeschaltet. Durch Zurückdrängung der Einwirkungen der Parteien konnte sich in diesen Ländern ein leistungsfähiges und aus öffentlicher Gesamtverantwortung handelndes Beamtentum entwickeln.
Es mag dahingestellt bleiben, ob der amerikanische und englische Weg der parteipolitischen Neutralisierung und strengen Trennung von politischen Amtsträgern und Berufsbeamtentum auch für das deutsche Berufsbeamtentum durchsetzbar oder erstrebenswert wäre[2]. Immerhin könnte das Verbot der Zugehörigkeit des Beamten zu einer politischen Partei und das Verbot politischer Betätigung des Beamten ermöglichen, daß keine politische Partei über Beamte Einfluß auf die Verwaltung nehmen könnte und kein Beamter versucht wäre, Anlehnung und Rückhalt bei einer politischen Partei zu suchen. Dies wäre für die Stabilität des staatlichen Lebens und die Stärkung einer unparteiischen Autorität des Staates außerordentlich wertvoll.

2. Der Einfluß der Interessenverbände

Ähnliche Gefahren wie von den politischen Parteien drohen den Beamten in unserer dynamischen auf Gruppengegensätzen beruhenden Gesellschaft von den zahlreichen Interessenverbänden[3]. Unter Verbänden sind alle "nicht unmittelbar mit

---

1) Wiese, a.a.O., S.648 spricht bereits von einem "qualifizierten spoil-system"
2) Bejahend: Merk, VVDStRL Heft 13, S.186; Ule, RiA 1958, S.81ff (S.84), S.225ff (S.227); ders. in: Der öffentliche Dienst, S.652 und S.654; Thiele, NDBZ 1961, S.89ff(S.92); Quaritsch, S.117; Stern, S.62; ähnlich Wiese,a.a.O.,S.648 u.Schauer, ZBR 1974, S.1ff (S.3); a.A.etwa Claus Arndt, S.151ff;Grabendorff RiA 1958, S.225ff(226)
3) Über die Verschiedenheit der Verbände Breitling,S.5ff

dem Staat und den politischen Parteien verbundenen bzw. von ihnen gelenkten, sozial autonomen gesellschaftlichen Willensgruppen (zu verstehen), die partielle oder kombinierte Interessen sozialer Machtgruppen in organisierten Formen vertreten"[1]. Die Politik der Verbände kann nicht, wie Werner Weber[2] erklärt hat, in Bausch und Bogen als "Freibeuterei" und "Piraterie" im politischen und sozialen Leben betrachtet werden, da viele Verbände bei der Verfolgung ihrer Interessen auch das Wohl des Ganzen im Auge haben. Die Existenzberechtigung und Legitimität der Verbände kann ebensowenig in Zweifel gezogen werden wie die Erkenntnis, daß der freiheitlich demokratische Rechtsstaat ohne Interessenkampf und Interessenvertretung nicht existieren kann[3].

Die Bedenken richten sich nur gegen die mögliche Abhängigkeit der Beamten und des Staates[4]. Das Streben der Verbände nach Einfluß auf die Verwaltung ist keinesfalls erheblich schwächer als das der politischen Parteien. In der politischen Wissenschaft und der Staatsrechtslehre wird nachdrücklich auf die Gefahren des Verbändeeinflusses für die verfassungsmäßige Ordnung hingewiesen. Die Gefährdung der verfassungsmäßigen Unabhängigkeit und Integrität des Beamten als Folge eines hemmungslos ausgerichteten Interessendrucks werden von Werner Weber[5] und Eschenburg[6] deutlich herausgestellt.

Die Einwirkung der Interessengruppen auf die Verwaltung erfolgt nicht nur mittelbar über die politischen Parteien. Die Verbände drängen in zunehmendem Maße unmittelbar auf Verwaltungseinfluß. Durch Ämterpatronage versuchen sie, Vertrauensleute auf ihnen wichtig erscheinende Ämter zu bringen. Hierdurch werden die Beamten in das Spannungsfeld des Verbandspluralismus einbezogen. Kaiser[7] hebt hervor,

---

1) Stammer in: Die Verbandsgeschäftsführung 1963, S.1ff(S.3)
2) Referat in: Der Staat und die Verbände, S.19
3) Thiele, NDBZ 1961, S.89ff (S.90)
4) Hättich, Civitas, Bd.1 (1962), S.143ff (S.151)
5) Berufsbeamtentum, S.14; ders., Gegenwartslage, S.150ff; ders., Der Deutsche Beamte Heute, S.17ff
6) Herrschaft der Verbände? S.19ff
7) Die Repräsentation organisierter Interessen, S.273f

daß sich Interessengruppen in der Exekutive "besser und wirksamer" als in den politischen Parteien "einnisten" können, "um von innen ihre Interessen in der Verwaltung wahrzunehmen". Die Ämterpatronage bringt verschiedene Gefahren mit sich. Sie kann vor allem dazu führen, daß die Verwaltung nach Verbänden aufgespalten wird, wodurch die Allgemeinwohlgebundenheit des öffentlichen Dienstes verlorengeht. Eine Repräsentation des Verbandspluralismus wird auf Dauer das Beamtentum und den Staat zerstören[1].
In fast allen Laufbahngruppen finden sich Beamte, die vor ihrer Ernennung eine Verbandsfunktion ausübten[2]. Nicht selten sind sogar die Fälle, in denen sie als Beamte weiterhin für ihren Verband tätig sind[3]. Es drängt sich doch die Überlegung auf, ob der Verbandsfunktionär als Beamter noch in der Lage ist, seine Aufgaben unparteiisch und sachgerecht zu erfüllen. Der Beamte, der als Funktionär eines Verbandes tätig ist, wird zwangsläufig einem Interessenkonflikt ausgesetzt sein. Er wird darüber nachdenken, wie sein Verband zu seinem amtlichen Handeln Stellung nehmen wird. Er wird sich zur Rücksichtnahme auf das Verbandsinteresse verpflichtet fühlen. Der Kreis der Beamten, die in dieser Situation trotzdem in vollem Umfang ihren amtlichen Verpflichtungen nachkommen, indem sie das Verbandsinteresse der sachgerechten Wahrnehmung dienstlicher Belange unterordnen, dürfte klein sein[4].
Nicht zu übersehen ist, daß als Folge der Ämterpatronage das in Art.33 Abs.2 GG und den Beamtengesetzen verankerte Leistungsprinzip als Bemessungsgrundlage für Ernennung und Beförderung von Beamten abgewertet wird. Eine solche Personalpolitik erschüttert das Vertrauen der benachteiligten Beamten. Diese werden sich ebenfalls um die Gunst einflußreicher Gruppen, um einen außerstaatlichen Patron, bemühen, was "ungeschriebene Verpflichtungen"[5] nach sich ziehen kann.

---

1) Breitling, S.91; Hättich, a.a.O., S.149
2) Kaiser, a.a.O., S.274
3) Evers, in: Der Staat, Bd.3 (1964), S.41ff (S.47)
4) Thiele, DÖD 1962, S.41ff (S.46)
5) Eschenburg, Herrschaft der Verbände?, S.20

Die mit zahlreichen Beispielen belegte Feststellung Eschenburgs[1]: "Wer es wagt, als Beamter gegen die Gruppe zu handeln, riskiert sein Amt", läßt befürchten, daß Gruppendienst und Gruppenabhängigkeit im deutschen Beamtentum bereits in starkem Maße Fuß gefaßt haben. Es ist schließlich zu berücksichtigen[2], daß diese Tendenz dahin führen kann, daß der für seinen Geschäftsbereich dem Parlament verantwortliche Minister sich nicht mehr auf ein unparteiisches und seinen Anordnungen Folge leistendes Beamtentum stützen kann. Darin läge eine starke Abwertung des Ministeramtes und des Parlaments.

3. Die Personalvertretung - ein geeignetes Korrektiv gegen Mißbräuche in der Personalpolitik?

a) Die Bedeutung der Personalvertretung für das Berufsbeamtentum in der Sicht Walter Grabendorffs

Auch W. Grabendorff geht davon aus, daß in der Verwaltung allein das Berufsbeamtentum den notwendigen beständigen neutralen Kern im Kampf der politischen Kräfte darstellen kann[3]. Er vertritt die Ansicht, daß mit der Bildung der Personalvertretung eine gesetzliche Möglichkeit geschaffen sei, sachwidrige Einflüsse auf personalpolitische Vorgänge auszuschließen[4]. Die selten erkannte mögliche staatspolitische Bedeutung der Personalvertretung liege darin, daß sie "der Gefahr der Zerstörung der Wesensgrundlagen unseres Berufsbeamtentums durch sachfremde, insbesondere politische Einflüsse auf entscheidende personalpolitische Akte" begegnen könne[5]. Der Gesetzgeber selbst habe die Personalvertretung dazu bestellt, ein "Wächteramt" im Sinne einer Objektivierung der Personalpolitik auszuüben.

b) Kritik an der Auffassung Grabendorffs

Grabendorff ist darin zuzustimmen, daß die innere Unabhängigkeit des Beamtentums und jedes einzelnen Beamten die ent-

1) A.a.O., S.25
2) Thiele, NDBZ 1961, S.89ff (S.92)
3) NDBZ 1958, S.120
4) Grabendorff, PV 1959, S.1ff(S.4);ders., in: RiA 1958, S.225ff (S.226); ders.in: Grabendorff-Windscheid,Personalvertretungsgesetz, § 71,Anm.II 3, §71,Anm.II 1c. a.E.
5) Grabendorff, BBZ 1959, S.177ff (S.179)

scheidende Voraussetzung für die stabile Kraft des Beamtentums in unserem Staat ist. Dem von ihm in der Diskussion über die Beseitigung von Mißständen in der Personalpolitik vorgebrachten Argument der "staatspolitischen Bedeutung des Personalrats" im Hinblick auf eine Versachlichung personalpolitischer Entscheidungen der Beamten ist aber zu widersprechen, da gerade die Beteiligung des Personalrats bei den personalpolitischen Entscheidungen über Einstellung, Anstellung, Beförderung, Versetzung usw. geeignet ist, die Beamten vom Personalrat abhängig zu machen. Werner Weber[1] hat mit schonungsloser Offenheit dargelegt, daß innere Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Beamten ernsthaft in Frage gestellt werden, wenn seine persönlichen Angelegenheiten von Kollegen, Untergebenen, Arbeitnehmern, möglicherweise auch von Gewerkschaften, die ihre Vertreter in den Personalrat entsenden können, gemeinsam beraten werden[2]. Erschwerend kommt hinzu, daß über die Personalangelegenheiten derjenigen Beamten, die wegen ihrer verhältnismäßig geringen Zahl im Personalrat nicht vertreten sind[3], die beiden Gruppen der Arbeiter und Angestellten zusammen zu beraten und sogar zu beschließen haben[4]. Der Beamte muß sich, da sein berufliches Fortkommen von ihrer aller Gunst mit beeinflußt wird, nicht nur mit seinem Dienstvorgesetzten, sondern auch mit den "in den Personalvertretungen vorhandenen Richtungen und Kräfte aus dem Kreise der Kollegen, Untergebenen, Gewerkschaften usw."[5] arrangieren und wird deren Auffassung bei seiner amtlichen Handlungsweise möglicherweise in stärkerem Maße berücksichtigen müssen, als dies im dienstlichen Interesse vertretbar ist. Auch darf der Einfluß der in den Personalräten vertretenen Gewerkschaften auf die Personalpolitik nicht gering eingeschätzt

---

1) Gegenwartslage, S.148f; siehe auch Helfritz in: VVDStRL Heft 13, S.157f und Thiele, DÖD 1962, S.41ff (S.45)
2) Kritisch zur gemeinsamen Beratung Molitor in: Beamtentum und Personalvertretung, S.219ff (S.228f)
3) Siehe § 13 Abs.5 BPersVG a.F. und den gleichlautenden § 17 Abs.5 BPersVG n.F.
4) Grabendorff-Windscheid, Personalvertretungsgesetz § 37, Anm.4; siehe § 37 Abs.2 S.2 BPersVG a.F. und den wörtlich hiermit übereinstimmenden § 38 Abs.2 S.2 BPersVG n.F.
5) Werner Weber, Gegenwartslage, S.149

werden[1].
Das BVerfG[2] hat ebenfalls auf die Gefahr der Abhängigkeit und des Abhängigkeitsgefühls vom Personalrat aufmerksam gemacht und sich veranlaßt gesehen, die ausschließliche Bindung des Beamten an seinen Dienstvorgesetzten und die alleinige Verantwortung ihm gegenüber hervorzuheben. Eschenburg[3] weist mit Recht darauf hin, daß die personalpolitischen Befugnisse des Personalrats sich dahingehend auswirken können, daß in der Dienststelle ein Machtfaktor entsteht, der befürchten läßt, daß der Personalrat als Ganzes und jedes einzelne seiner Mitglieder zu einer Art zweitem Dienstherrn werden können. Wie stark die Einflußnahme des Personalrats auf personalpolitische Entscheidungen sein kann und wie sehr die Befürchtung begründet ist, daß der Personalrat die Laufbahn des Beamten günstig oder ungünstig beeinflussen kann, lassen die Ausführungen von Clemens Windscheid erkennen, der aus eigener Erfahrung nachzuweisen vermag, daß "Dienststellen rechtswidrigen Anträgen und Einwendungen von Personalräten trotz erkennbarer Rechtswidrigkeit entsprochen haben"[4]. Die Erfahrung habe gezeigt, daß es zumindest nicht auszuschließen sei, daß in Personalangelegenheiten für die Stellungnahme des Personalrats sachfremde Überlegungen maßgebend sein könnten. Diesen Gesichtspunkt übersieht Distel[5] in seiner Kritik an Werner Weber[6]. Distel versucht, seine Auffassung, daß die Beteiligung des Personalrats an personellen Maßnahmen die innere Unabhängig-

1) Auf diesen Einfluß hat der Abg. Kramel schon bei der parlamentarischen Beratung des Bundespersonalvertretungsgesetzes hingewiesen, als er ausführte:"... Denn es ist ...besonders bei Einstellungen und Beförderungen usw.ganz selbstverständlich, daß sich dann eine ganze Reihe von Leuten veranlaßt fühlt, sich bei den Gewerkschaftsvertretern im Personalrat möglichst lieb Kind zu machen, um dadurch ihr späteres Fortkommen, ihre spätere Beförderung nicht zu gefährden...." (Verhandlungen des Deutschen Bundestages, II.Wahlperiode, Stenogr.Berichte, Bd.24, 73. Sitzung, S.3964f)
2) BVerfGE 9, 268ff (287)
3) Herrschaft der Verbände?, S.56
4) Windscheid, PV 1971, S.49ff (S.52)
5) PV 1965, S.193ff
6) Gegenwartslage, S.147ff

keit des Beamten weder antaste noch gar in Gefahr bringe, einseitig mit rechtlichen Argumenten zu begründen. Er verkennt den staatspolitischen Charakter der von Werner Weber erhobenen Bedenken gegen die im Personalrat vertretenen Gruppeninteressen und übersieht zudem, daß es sich bei der Problematik der inneren Unabhängigkeit gar nicht um eine ausschließlich rechtliche Frage handelt[1].

Die Gefahr der Abhängigkeit von der Personalvertretung wird durch die Ausgestaltung der Mitbestimmungsregelung in dem neuen BPersVG[2] und den in letzter Zeit geänderten Landespersonalvertretungsgesetzen[3] verstärkt. Denn die Einbeziehung der personellen Angelegenheiten der Beamten in die stärkste Beteiligungsform, nämlich die der Mitbestimmung, erfordert eine übereinstimmende Willensbildung zwischen Dienststelle und Personalrat als gleichberechtigtem Verhandlungspartner. Verweigert der Personalrat seine Zustimmung und ergibt sich im Bereich der staatlichen Verwaltung zwischen der obersten Dienstbehörde und der bei ihr bestehenden Personalvertretung keine Einigung, so kann die Einigungsstelle eingeschaltet werden, deren Beisitzer, wie oben[4] dargelegt, zur Hälfte von der zuständigen Personalvertretung ernannt werden.

Nicht unbedenklich ist die starke Stellung der Einigungsstellen in den Bundesländern Hessen, Niedersachsen, Berlin und Hamburg. Wenn in diesen Ländern die oberste Dienstbehörde[5] nicht innerhalb einer bestimmten Frist nach Zugang der Personalentscheidung der Einigungsstelle die Entscheidung der Gesamtregierung beantragt[6], erhält die Entscheidung

---

1) Siehe hierzu auch Windscheid, a.a.O., S.52
2) §§ 69,70 BPersVG n.F.; siehe auch Windscheid, ZBR 1973, S.107ff (S.109)
3) Siehe etwa §§ 60, 60b, 64 HPVG; §§ 72, 73, 73a, 78 Nds. PersVG; §§ 61,63,70 Berl.PersVG; §§ 81,83,89 Hmb.PersVG; §§ 58,60,61,65 Brem.PersVG; §§ 73,75,80 Abs.1 Buchst.a S.PersVG; §§ 65,70 Schl.-H.PersVG; Art.70,75 Abs.1 Bay. PersVG
4) Siehe oben S.53
5) Nach § 60 b Abs.5 S.1 HPVG und § 83 Abs.6 S.2 Hmb.PersVG kann auch die zuständige Personalvertretung die Entscheidung der Gesamtregierung beantragen
6) § 73 Abs.6 Nds.PersVG; § 63 Abs.2 Berl.PersVG; § 60 b Abs.5 HPVG; § 83 Abs.6 S.2 Hmb.PersVG

der Einigungsstelle Bindungswirkung. Es handelt sich in diesem Fall also nicht nur um eine bloße Empfehlung, sondern um die letzte und endgültige Entscheidung[1].
Eine ähnliche Regelung enthält das Brem.PersVG in § 61 Abs.4. Man muß sich allen Ernstes fragen, ob die vom BVerfG[2] so nachdrücklich herausgestellte Alleinzuständigkeit der Dienstbehörden in den personellen Angelegenheiten der Beamten und deren ausschließliche Verantwortung ihrem Dienstherrn gegenüber noch in vollem Umfang gewahrt ist, wenn die unabhängige und niemandem verantwortliche Einigungsstelle in der Praxis tatsächlich verbindlich zu entscheiden vermag. Es ist doch sehr fraglich, ob ein Minister, selbst wenn er seine abweichende Auffassung für richtig hält, nach einer ablehnenden Stellungnahme von Personalrat und Einigungsstelle sich noch wirklich frei genug fühlen kann, von der ihm formalrechtlich zustehenden Möglichkeit, die Entscheidung der Gesamtregierung zu beantragen, Gebrauch zu machen, ohne einen Konflikt mit der Personalvertretung riskieren zu müssen. Schließlich wird die Einlegung des Vetos des Ministers auch maßgeblich von der Überlegung beeinflußt werden, ob er angesichts der Entscheidung der Einigungsstelle überhaupt eine Mehrheit der Kabinettsmitglieder für seine Auffassung gewinnen kann. Außerdem wird er bedenken müssen, daß er einen Autoritätsverlust in der ihm unterstehenden Verwaltung riskiert, falls das Kabinett sich gegen ihn und für die Entscheidung von Personalrat und Einigungsstelle aussprechen sollte.
In ihren praktischen Auswirkungen kaum weniger einschneidend auf das Beamtentum sind aber auch die Bestimmungen über die Einigungsstellen in dem neuen BPersVG und den novellierten Landespersonalvertretungsgesetzen von Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Bayern und dem Saarland, wo zwar die oberste Dienstbehörde immer endgültig entscheidet, die Einigungsstelle - in Rheinland-Pfalz und im Saarland die Vermittlungsstelle - jedoch in die Lage versetzt wird, zuvor eine Empfehlung an diese zu beschließen[3]. Die endgültig

1) Hierzu Engelhard-Ballerstedt, §§ 72,73, Rdn.14e
2) Siehe oben S.110, Fußn.2
3) § 69 Abs.4 S.3 BPersVG n.F.; § 65 Abs.2 S.2 Rh.-Pf.PersVG; § 65 Abs.4 S.3 u. S.4 Schl.-H.PersVG; Art.70 Abs.5 Bay. PersVG; § 75 Abs.4 S.PersVG

zutreffende Entscheidung wird mit Sicherheit durch diese Empfehlung wesentlich beeinflußt werden[1].
Die hier aufgezeigte Tendenz, daß die Personalvertretung zu einer Art personalpolitischer Nebenregierung werden kann, verfestigt und steigert sich schließlich dadurch, daß ihr nach den genannten Landespersonalvertretungsgesetzen und dem neuen BPersVG in den personellen Angelegenheiten der Beamten sogar ein Initiativrecht[2] eingeräumt wird, so daß, abgesehen von der Bundesregelung,das Nichteinigungsverfahren mit Einschaltung der Einigungsstelle in Gang gesetzt wird, falls die Dienststelle dem Antrag nicht entsprechen will. Auch dieser Vorgang dürfte sich auf Dauer nachteilig auf die innere Unabhängigkeit und das persönliche Verantwortungsbewußtsein des Beamten auswirken. Ein Personalrat, der nicht nur seine Zustimmung zu einer von der Dienststelle beabsichtigten personellen Maßnahme verweigern kann, sondern darüberhinaus durch sein Initiativrecht in der Verwaltung gegebenenfalls eine solche Maßnahme von sich aus durchsetzen kann, muß in der Vorstellung des Beamten zu einem gewichtigen personalpolitischen Machtfaktor werden.

---

1) Siehe Barth, PV 1973, S.193ff (199) und Kneis, PV 1971, S.73ff (S.75)
2) § 72 Abs.3 Nds.PersVG; § 61 Abs.3 Berl.PersVG; § 81 Abs.3 Hmb.PersVG; § 60 Abs.3 HPVG; § 58 Abs.4 i.V.m. § 65 Brem.PersVG; § 73 Abs.3 S.PersVG; Art.69 Abs.2, Art.75 Abs.1 S.1 Nr.2 Bay.PersVG; nach § 70 Abs.2 BPersVG n.F. eingeschränktes Initiativrecht mit der Möglichkeit der Anrufung der jeweils übergeordneten Dienststelle im Nichteinigungsfall, die endgültige Entscheidung trifft die oberste Dienstbehörde ohne vorherige Beteiligung der Einigungsstelle; dagegen hat in Schleswig-Holstein der Personalrat kein Initiativrecht in personellen Angelegenheiten der Bediensteten, § 64 Abs.3 Schl.-H.PersVG

Drittes Kapitel: Die Bedeutung der gewerkschaftlichen Gruppierungen im öffentlichen Dienst - Einflußnahme innerhalb der Dienststelle -

Die Einflußnahme der Gewerkschaften auf die Gesetzgebung des Personalvertretungsrechts wurde bereits erwähnt[1]. Von dieser sich im politischen Raum vollziehenden und sich lediglich mittelbar auf die Verhältnisse innerhalb der Dienststelle auswirkenden Einflußnahme ist der unmittelbare Einfluß der Gewerkschaften innerhalb der Dienststelle zu untersuchen.
Die Existenz verschiedener in der Dienststelle vertretener und miteinander rivalisierender Gewerkschaften erfordert im Rahmen des gestellten Themas auch ein Eingehen auf die Einflußmöglichkeiten der Gewerkschaften innerhalb der Dienststelle. Hierbei erfolgt die Untersuchung nach zwei Richtungen: Es sind zu prüfen das Verhältnis der Gewerkschaften zu ihren Mitgliedern sowie die Beziehungen zwischen den Gewerkschaften und den Personalräten.
Zuvor erscheint es zweckmäßig, den Begriff Gewerkschaft im Sinne des Personalvertretungsrechts zu klären.

§ 1 Der Gewerkschaftsbegriff

Ebenso wie in der arbeitsrechtlichen Gesetzgebung ist auch im Bundespersonalvertretungsgesetz und den Landespersonalvertretungsgesetzen der Begriff Gewerkschaft nicht ausdrücklich bestimmt. Eine Legaldefinition der Gewerkschaft gibt es nicht.

I. Allgemein anerkannte Voraussetzungen des Gewerkschaftsbegriffs

Im Schrifttum des Arbeitsrechts[2] hat sich die Auffassung herausgebildet, daß aufgrund der historischen Entwicklung zum Wesen und Begriff der Gewerkschaft folgende Merkmale

1) Dazu oben S.30f
2) Hueck-Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts (II/1), § 6, S.81ff; Schnorr RdA 1953, S.377

gehören: eine auf die Dauer angelegte Organisation als rechts- oder nichtrechtsfähiger Verein, die Grundsätze der Freiwilligkeit, Unabhängigkeit, Gegnerfreiheit und Überbetrieblichkeit sowie als Hauptzweck die Wahrung und Förderung der beruflichen, wirtschaftlichen und sozialen Belange der Mitglieder. Daß diese Voraussetzungen vorliegen müssen, um eine Vereinigung als Koalition i.S.d. Art.9 Abs.3 GG und damit als Gewerkschaft anzuerkennen, ist im wesentlichen unbestritten.

II. Der Gewerkschaftsbegriff des Bundesarbeitsgerichts

Umstritten ist jedoch, ob zusätzlich Tariffähigkeit und Arbeitskampfbereitschaft zu fordern sind. Das BAG[1] will für das Arbeitsrecht nur einen einheitlichen Gewerkschaftsbegriff anerkennen, der Tariffähigkeit und Arbeitskampfbereitschaft als notwendige Erfordernisse voraussetzt[2].

III. Gewerkschaften im Sinne des Personalvertretungsrechts

Damit stellt sich die Frage, ob der vom BAG für die arbeitsrechtliche Gesetzgebung vertretene Gewerkschaftsbegriff auch für das Personalvertretungswesen maßgebend ist oder ob hier die Gewerkschaftseigenschaft nicht von der arbeitsgerichtlichen Definition abhängig gemacht werden kann. Von welchem Gewerkschaftsbegriff im Personalvertretungsrecht auszugehen ist, muß unter Berücksichtigung des Beamtenrechts ermittelt werden, da das Bundespersonalvertretungsgesetz und die Landespersonalvertretungsgesetze auch die Vertretung der Beamten regeln.
Die Beamtengesetze[3] enthalten Vorschriften über das Recht der Beamten, sich ohne jede Benachteiligung in "Gewerkschaften" oder "Berufsverbänden" zusammenzuschließen, zu be-

1) Beschl. v. 22.6.1956, ZBR 1957, S.59; Beschl. v. 9.7.1968, AP Nr.25 zu § 2 TVG
2) So auch Hueck-Nipperdey, a.a.O., S.102ff m.w.N.; Schnorr, a.a.O., S.377; a.A. etwa Nikisch, S.5, 13,243,255 und Galperin in DB 1970, S.298f
3) § 91 BBG, § 57 BRRG und die entsprechenden Bestimmungen in den Landesbeamtengesetzen; § 91 S.1 BBG u. § 57 S.1 BRRG wiederholen und konkretisieren lediglich das in Art.9 Abs.3 S.1 GG auch den Beamten zustehende Grundrecht auf Koalitionsfreiheit

tätigen und diese mit ihrer Vertretung zu beauftragen.
Es ist allgemein anerkannt[1], daß es speziell im Beamtenrecht hinsichtlich des Begriffs Gewerkschaft weder auf die Tariffähigkeit noch auf die Bereitschaft zum Arbeitskampf ankommt, da die Beamtengesetze ein Streikrecht der Beamten im Hinblick auf deren besondere Treuepflicht verneinen und Tarifverträge für die Beamten nicht in Frage kommen. Im übrigen hat die Erwähnung von "Berufsverbänden" neben den "Gewerkschaften" im Beamtenrecht nicht die Bedeutung, daß den spezifischen Beamtenorganisationen die Gewerkschaftseigenschaft abzusprechen ist. Hierdurch wird kein rechtserheblicher Unterschied zum Ausdruck gebracht, sondern lediglich klargestellt, daß alle Vereinigungen, in denen Beamte zusammengeschlossen sind, gleichberechtigt nebeneinander stehen, sofern sie nur, wie dies z.B. beim Deutschen Beamtenbund der Fall ist, die allgemein anerkannten Voraussetzungen des Gewerkschaftsbegriffs erfüllen[2].
Aus der Einbeziehung der Beamten in das Personalvertretungsrecht ergibt sich, daß der Gewerkschaftsbegriff auch die Beamtengewerkschaften umfaßt. Soweit Arbeiter und Angestellte in Frage stehen, kann der Begriff Gewerkschaft im Personalvertretungsrecht ebenfalls nicht an Tariffähigkeit und Arbeitskampfbereitschaft geknüpft sein. Denn wenn das Grundgesetz das Dienstrecht der Arbeiter und Angestellten vom allgemeinen Arbeitsrecht getrennt[3] und die Gesetzgebungszuständigkeit dafür nicht in Art. 74 Ziff.12 GG, sondern gemeinsam mit dem Beamtenrecht in den Art.73 Ziff.8 GG und 75 Ziff.1 GG geordnet hat, und die Personalvertretungsgesetze von der gemeinsamen Personalvertretung der Beamten, Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes ausgehen, kann auch der Begriff der Gewerkschaft für das Personalvertretungsrecht nur einheitlich aufgefaßt werden. - Zum Gewerkschaftsbegriff im Personalvertretungsrecht gehören somit nur die allgemein anerkannten Voraussetzungen, ohne Rücksicht auf den Namen, das Organisationsprinzip, die Tariffähigkeit und die Arbeitskampfbereitschaft.

1) Grabendorff-Windscheid, Personalvertretungsgesetz,Anm.3 i u.j zu § 2 BPersVG; Ule, Beamtenrecht,Anm.I 1 u.2 zu § 57 BRRG; Hueck-Nipperdey,a.a.O., S.108, S.111;Bay.VerfGH v.31.3.1955 in ZBR 1955,S.155
2) Schnorr, a.a.O., S.377, S.379;Hueck-Nipperdey,a.a.O.,S.111 Schütz, PV 1959, S.169ff (S.172f)
3) Dazu oben S.46f

§ 2 Bereich und Grenzen der Einflußnahme der Gewerkschaften

I. Die Beziehungen der Gewerkschaften zu ihren Mitgliedern

1. Der Grundsatz der Verbandsdisziplin und der Grundsatz der Wahlfreiheit bei den Personalratswahlen

Die Einwirkung der Gewerkschaften auf die eigenen Mitglieder ist im Rahmen des Personalvertretungsrechts von besonderer Bedeutung bei den Wahlen zu den Personalräten. Es stellt sich das Problem, inwieweit die individuelle Wahlfreiheit des gewerkschaftlich organisierten Wahlberechtigten und die kollektive Verbandsdisziplin, d.h. die vereinsrechtliche Pflicht des Mitgliedes, die Ziele und Bestrebungen der Gewerkschaft zu fördern und Schädigungen des Verbandszwecks zu unterlassen, miteinander kollidieren können. Das Verhältnis von Wahlfreiheit zur Gewerkschaftsdisziplin soll nachstehend für das Bundespersonalvertretungsgesetz unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung untersucht werden. Hierbei wird auch auf die Frage einzugehen sein, ob Grundsätze der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung zum Betriebsverfassungsrecht auf das Personalvertretungsgesetz übertragbar sind.

2. Die Rechtsprechung zur Frage der Abgrenzung der beiden Grundsätze

a) Die arbeitsgerichtliche Rechtsprechung

Das Bundesarbeitsgericht hat in dem vielbeachteten Beschluß vom 2.12.1960[1] einen bedeutsamen Grundsatz zur Frage der Wahlanfechtung wegen unzulässiger Wahlbeeinflussung i.S.d. § 19 Abs.2 BetrVG 1952[2] aufgestellt. Hiernach stellt es keine unzulässige Beeinflussung dar, wenn eine Gewerkschaft auf ihre Mitglieder unter Androhung des Ausschlusses einwirkt, in bestimmtem Sinne bei der Betriebsratswahl und ihrer Vorbereitung tätig zu werden. Der Be-

1) Abgedruckt in DÖV 1961, S.352ff
2) § 19 Abs.2 BetrVG 1952 entspricht § 20 Abs.2 BetrVG 1972

schluß stellt klar, daß eine Gewerkschaft von ihren Mitgliedern verlangen kann, daß diese keine anderen Gewerkschaftslisten und keine Angehörigen konkurrierender Gewerkschaften unterstützen. Zur Begründung wird im wesentlichen der Gesichtspunkt der Verbandsdisziplin angeführt: Ein Gewerkschaftsmitglied erkenne durch seinen Eintritt in die Gewerkschaft freiwillig Satzung und Ziele der Gewerkschaft als für sich verbindlich an. Der Beitritt verpflichte das Mitglied, für die Gewerkschaft zu wirken und keine anderen Gewerkschaften zu unterstützen. Es sei jedem Mitglied zumutbar, sich einem Gewerkschaftsbeschluß zu beugen, der den Erfolg und die Gegnerfreiheit der eigenen Liste zum Ziel habe.
Zu dem in § 19 Abs.2 BetrVG 1952 enthaltenen Verbot der Wahlbeeinflussung durch Androhung von Nachteilen, dem auch die Gewerkschaften unterliegen, wird festgestellt, die Androhung des Ausschlusses aus der Gewerkschaft könne nicht so schwerwiegend sein, daß sie als angedrohter Nachteil i.S.d. § 19 Abs.2 BetrVG angesehen und beanstandet werden könne. Jedenfalls sei die Beeinflussung der Entschließungsfreiheit der Gewerkschaftsmitglieder bei der Aufstellung von Wahllisten eine unmittelbare Folge der Verbandsdisziplin, der sich die Mitglieder der Gewerkschaft freiwillig unterworfen hätten und der sie auch nur aufgrund eines solchen freiwilligen Entschlusses unterworfen sein könnten.

b) Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung

Das OVG Lüneburg hat in seinem Beschluß vom 10.1.1961[1] die Entscheidung des BAG zum Betriebsverfassungsgesetz und damit den Vorrang der Verbandsdisziplin vor der individuellen Wahlfreiheit für den Bereich des Bundespersonalvertretungsgesetzes übernommen. Auch hier handelte es sich darum, daß ein Mitglied einer Organisation sich auf der Liste einer Konkurrenzgewerkschaft aufstellen ließ. Das OVG legt ganz allgemein dar, daß die Gewerkschaften von ihren Mitgliedern bei der Vorbereitung der Personalrats-

1) Abgedruckt in ZBR 1961, S.159

wahlen Verbandsdisziplin fordern könnten. Die einzige Begründung, die dafür gegeben wird, ist der Hinweis auf die "neuere Rechtsprechung des BArbG". Inhalt und Begründung des Beschlusses des BAG vom 2.12.1960 werden nicht mitgeteilt. Es heißt lediglich:"... die gleichen Grundsätze gelten sinngemäß für die Wahlen zu den Personalvertretungen". Daran schließt sich der Satz:"Die Gewerkschaften dürfen verlangen, daß ihre Mitglieder sich nicht den Interessen der Gewerkschaft zuwider betätigen". Das OVG hat die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache verneint und daher die Rechtsbeschwerde zum BVerwG nicht zugelassen.

3. Bedenken gegen die Rechtsprechung

a) Gewerkschaftsdisziplin und Betriebsratswahl

Das tragende Argument des BAG, das Mitglied habe sich mit dem freiwilligen Eintritt in die Gewerkschaft deren Satzung und damit der Verbandsdisziplin unterworfen, stößt insofern auf Bedenken, als § 19 Abs.2 BetrVG die freie Wahlentscheidung nicht nur im eigenen Interesse des Wahlberechtigten, sondern auch im betrieblichen und öffentlichen Interesse schützt. Darauf hat der Bundesgerichtshof hingewiesen[1]. Der Wahlberechtigte kann durch den mit seiner Gewerkschaft abgeschlossenen Vertrag nicht auf den Schutz des § 19 Abs.2 BetrVG verzichten[2]. Dieser Schutz ist unverzichtbar und unteilbar, so daß der zu Wählende auch nicht für seine Person auf den individuellen Schutz verzichten kann. Entgegen der Auffassung des BAG läßt sich daher eine Einschränkung des Grundsatzes der Freiheit der Wahl nicht damit begründen, das Gewerkschaftsmitglied habe durch Vertragsabrede freiwillig Satzung und Ziele der Gewerkschaft als für sich verbindlich anerkannt[3].
Obgleich der übergeordnete Gesichtspunkt der Wahlfreiheit durch eine vertragliche Verpflichtung nicht berührt wird, läßt sich nun allerdings hieraus nicht ableiten, daß der

1) BGHZ 45, S.314ff (S.317)
2) So auch Grabendorff DÖV 1961, S.330ff (S.331,III 2a)
3) Windscheid, PV 1967, S.248

Verbandsautonomie bei den Betriebsratswahlen überhaupt keine Bedeutung zukommt und § 19 Abs.2 BetrVG in jedem Fall die Verbandsdisziplin ausschaltet. Der BGH[1] hält zu Recht Fälle für denkbar, in denen eine Gewerkschaft satzungsmäßige Zwangsmittel gegen Mitglieder anwenden kann. Es muß sich dann aber um ein für den Verband "unerträglich gewerkschaftsfeindliches" Verhalten des Mitgliedes bei den Betriebsratswahlen handeln. Die unterschriftliche Unterstützung einer anderen als der eigenen Gewerkschaftsliste und die Kandidatur auf einem anderen Wahlvorschlag als dem der eigenen Gewerkschaft können für sich allein wohl kaum geeignet sein, ein "unerträglich gewerkschaftsfeindliches" Verhalten zu bejahen und den Grundsatz der freien unbeeinflußten Wahl durch Ausschlußandrohung einzuschränken[2]. Nach der Schutzbestimmung des § 19 Abs.2 BetrVG darf die freie Wahlentscheidung des Wahlberechtigten nicht durch A n d r o h u n g v o n N a c h t e i l e n beeinflußt werden.

Dem BAG kann nicht darin zugestimmt werden, daß die Androhung des Ausschlusses aus der Gewerkschaft keinen Nachteil i.S.d. § 19 Abs.2 darstellt[3], Die Androhung des Ausschlusses als der wohl massivsten Form gewerkschaftlichen Drucks kann für den Betroffenen eine sehr weitgehende und harte Sanktion sein. Die von ihm mit dem Beitritt zur Gewerkschaft erstrebte Zielsetzung läßt sich durch den Gewerkschaftsausschluß nicht mehr verwirklichen. Der Ausgeschlossene verliert Rechte, die er möglicherweise durch jahrelange Zugehörigkeit und Beitragszahlung erworben hat, so z.B. Rechtsschutz und bestimmte soziale Versicherungsleistungen. Hinzu kommt, daß in Betrieben, in denen ein

---

1) A.a.O., S.317

2) Ähnlich Grabendorff DÖV 1961, S.330ff (S.332,III 2e); Sembdner PV 1963, S.73ff (S.79); ders. in: NDBZ 1964, S.1ff (S.4)

3) Auch Galperin-Siebert, § 19, Anm.7, Dietz, Betriebsverfassungsgesetz, § 19, Anm.7a und Arbeitsgericht Wesel, BB 1957, S.366 halten die Androhung des möglichen Ausschlusses von Mitgliedern für eine unzulässige Wahlbeeinflussung; a.A. Fitting-Auffarth, § 20, Rdn.18 a.E.

bestimmter Verband einen hohen Prozentsatz der Beschäftigten umfaßt, der Ausgeschlossene in eine Außenseiter-Stellung abgedrängt werden kann[1].

Diese in materieller und ideeller Hinsicht nachteiligen Folgen des Gewerkschaftsausschlusses werden vom BAG nicht in ihrer vollen Bedeutung und Härte für den Betroffenen erkannt. Ohne auf diese Folgen und den Begriff des "Nachteils" inhaltlich überhaupt näher einzugehen, begnügt sich das Gericht mit der Feststellung, eine Betrachtungsweise, die in dem Ausschluß aus der Gewerkschaft einen Nachteil i.S.d. § 19 Abs.2 BetrVG sehe, sei jedenfalls zu einseitig, da sie das Vernältnis der Gewerkschaft zu ihren Mitgliedern nicht genügend berücksichtige[2]. Durch das Abheben auf dieses Verhältnis weicht das Gericht einer überzeugenden Begründung aus und stellt auch hier in den Vordergrund seiner Argumentation den nicht zutreffenden Gedanken, daß das Mitglied durch den freiwilligen Eintritt in die Gewerkschaft auf den Schutz des § 19 Abs.2 verzichtet habe.

b) Gewerkschaftsdisziplin und Personalratswahl

Die schon für die Betriebsratswahl bedenkliche Entscheidung des BAG ist entgegen der Auffassung des OVG Lüneburg für den Bereich des Personalvertretungsrechts aufgrund der besonderen Verhältnisse des öffentlichen Dienstes schlechthin abzulehnen.

aa) Unterschied zwischen arbeitsrechtlicher Betriebsverfassung und öffentlichrechtlicher Personalvertretung

Wie bereits nachgewiesen[3], bildet das Personalvertretungsrecht nicht einen Teil des Arbeits- oder Sozialrechts. Das BVerfG hat in seinem Beschluß vom 3.10.1957 ausgesprochen, daß es dem öffentlichen Dienstrecht zuzuordnen ist[4]. Die Grundsätze des arbeitsrechtlichen Betriebsverfassungsrechts

1) Grabendorff DÖV 1961, S.330ff (S.331,III 2d)
2) DÖV 1961, S.352ff (S.354)
3) Siehe oben S.49f
4) BVerfGE 7, S.120ff (S.127); siehe oben S.49

können daher auf das Personalvertretungsrecht nicht, wie es das OVG Lüneburg tut, schematisch und ohne Einschränkung übertragen werden[1].

Das BetrVG regelt Aufgaben und Befugnisse des Betriebsrats und die Verfassung der Betriebe. Das Personalvertretungsrecht regelt aber nur die Aufgaben und Befugnisse der Personalvertretung. Die Verfassung der Verwaltung, also deren Aufgaben und Organisation, wird durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie Tarifverträge bestimmt.

Im Gegensatz zum Betriebsrat, der bei Betrieben des Privatrechts errichtet wird, deren Zielsetzung nicht öffentliche Verwaltung, sondern privatrechtlich-wirtschaftliche Betätigung ist, ist der Personalrat als eine Einrichtung bei den Verwaltungen des Bundes, der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (§ 1 BPersVG a.F.; § 1 BPersVG n.F.) sowie den entsprechenden Stellen der Länder (§ 83 BPersVG a.F.; § 95 BPersVG n.F.) an der Gestaltung öffentlichrechtlicher Verhältnisse beteiligt. Anders als die privatwirtschaftlichen Unternehmen steht der gesamte öffentliche Dienst unter der Aufsicht von politischen, gewählten Körperschaften. Das gesamte Verwaltungshandeln unterliegt der Kontrolle der Volksvertretung. Ihr sind die Spitzen der Exekutive verantwortlich. Die öffentliche Verwaltung ist allgemeinwohlgebunden. Das von ihr im Interesse der Allgemeinheit eingesetzte Kapital dient der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und ist nicht mit dem privaten Kapital vergleichbar. Es fehlt der für die Privatwirtschaft typische Interessenkonflikt zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber über die Verteilung des vom Unternehmen erwirtschafteten Ertrages[2].

Die Unterschiede zwischen arbeitsrechtlicher Betriebsverfassung und öffentlichrechtlicher Personalvertretung führen auch zu jeweils unterschiedlichen Einflußmöglichkeiten der Gewerkschaften in den beiden Bereichen.

Diese Überlegungen übersieht das OVG Lüneburg, wenn es ohne

---

1) Hierzu Werner Weber, Gegenwartslage, S.149 a.E.; Gamillscheg RdA 1969, S.208ff (S.209); Windscheid PV 1964, S.2ff (S.3); Eschenburg, Herrschaft der Verbände?, S.59; Biedenkopf, S.197ff; BVerfGE 19, S.303ff (S.321e) = NJW 1966, S.491ff (S.493e)

2) Gamillscheg, a.a.O., S.209; Biedenkopf, S.198

Begründung und rechtliche Auseinandersetzung mit dem personalvertretungsrechtlichen Schrifttum zum Grundsatz der Wahlfreiheit die Rechtsprechung des BAG übernimmt und der Verbandsdisziplin der Gewerkschaft einen höheren Wert beimißt als der Unabhängigkeit der Wahl. Mit der als problemlos dargestellten Übertragung eines überaus anfechtbaren Grundsatzes der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung auf das Personalvertretungsrecht, nämlich des Vorrangs der kollektiven Verbandsdisziplin vor der passiven Wahlfreiheit, steht es schwerlich im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach das Personalvertretungsrecht gegenüber dem Betriebsverfassungsrecht ein selbständiges Rechtsgebiet ist, für welches Rechtsgrundsätze des Betriebsverfassungsrechts nicht ohne weiteres anwendbar sind. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Beschluß vom 2.5.1957[1] die Eigenständigkeit der beiden Rechtsgebiete dadurch zum Ausdruck gebracht, daß es ausgeführt hat, bei der Rechtsprechung des BAG handele es sich um Entscheidungen zum Betriebsverfassungsgesetz, die für die Auslegung des Personalvertretungsgesetzes nicht unmittelbar maßgebend sein könnten.

bb) Die gesetzlichen Vorschriften des Bundespersonalvertretungsgesetzes zum Grundsatz der Wahlfreiheit

Schwerwiegende Bedenken gegen die Entscheidung des OVG Lüneburg ergeben sich aus den gesetzlichen Vorschriften des BPersVG.
Die in § 21 Abs.1 S.1 u. S.2 BPersVG a.F.[2] durch das Verbot der Wahlbeeinflussung verankerte Sicherung der Wahlfreiheit richtet sich auch gegen die Gewerkschaften. § 21 Abs.1 BPersVG verbietet die Einflußnahme auf die Zusammenstellung von Wahlvorschlägen insoweit, als ein solches Verhalten gegen die guten Sitten verstößt[3]. Gerade durch diese Fassung erweist sich

1) BVerwGE 4, S.357ff (S.259)
2) Wörtlich übereinstimmend mit § 24 Abs.1 S.1 u. S.2 BPersVG n.F.
3) Das VG Freiburg (Beschl.v.25.4.1958, ZBR 1958,S.283) hat z.B. ausgesprochen, daß die Nötigung im Personalratswahlkampf gegen die guten Sitten verstößt. Da die Ausschlußdrohung als härtestes Zwangsmittel "empfindliche Übel" für den Betroffenen zur Folge haben kann, etwa Verlust soz. Schutzrechte trotz jahrelanger Beitragszahlung, hätte es m.E. nahe gelegen, auf die Frage einer sittenwidrigen Wahlbeeinflussung einzugehen.

§ 21 Abs.1 BPersVG als eine gegenüber § 19 BetrVG erheblich strengere Norm[1]. Zugleich hat § 21 Abs.1 BPersVG die Bedeutung, daß das Prinzip der freiheitlich demokratischen Wahl und das in Art.2 Abs.1 GG gewährleistete Recht jedes Bediensteten, auch des organisierten, auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, dem Rechtsgut der Verbandsdisziplin übergeordnet sind[2].

Durch den Eintritt in die Gewerkschaft verzichtet der Bedienstete nicht auf die Betätigung seines freien Willens. Dietz[3] und Molitor[4] betrachten es als eine Verletzung dieser Bestimmung, wenn eine Gewerkschaft ihre Mitglieder verpflichtet, in einem bestimmten Sinne zu stimmen oder nicht zu stimmen. Molitor erstreckt das Verbot unzulässiger Wahlbeeinflussung auch auf die Fälle, in denen eine Gewerkschaft ihren Mitgliedern verbieten sollte, sich als Wahlkandidaten benennen zu lassen. Man muß daher davon ausgehen, daß eine Gewerkschaft unzulässigen Druck auf ihre Mitglieder ausübt, wenn sie ihnen durch Androhen von Zwangsmitteln verbietet, Wahlvorschläge zu unterzeichnen oder sich in ihnen aufstellen zu lassen.

Mit dieser Feststellung soll nicht behauptet werden, daß die Verbandsdisziplin im Rahmen des § 21 Abs.1 BPersVG ohne jede Bedeutung ist. Trotz des Vorrangs des Schutzes der passiven Wahlfreiheit wird eine Gewerkschaft ihrem Mitglied die satzungsmäßig vorgesehenen Zwangsmaßnahmen, also auch den Ausschluß, für den Fall androhen können, daß dieses sich in einer für den Verband "unerträglich gewerkschaftsfeindlichen" Weise bei der Personalratswahl beteiligt[5]. Ein solches Verhalten kann aber jedenfalls noch nicht darin gesehen werden, daß ein Gewerkschaftsmitglied den Wahlvorschlag einer anderen Gewerkschaft unterstützt oder auf ihm kandidiert.

Für diese Auffassung spricht wesentlich der Gesichtspunkt,daß

---

1) Grabendorff DÖV 1961, S.330; Windscheid PV 1967, S.54ff (S.55); Sembdner PV 1963, S.73ff (S.80); Dietz, Personalvertretungsgesetz, Anm.14 zu § 21
2) Sembdner, a.a.O., S.79; ders.in: NDBZ 1964, S.1ff (S.4)
3) Dietz, Personalvertretungsgesetz, Anm.14,15 zu § 21
4) Molitor, Bundespersonalvertretungsgesetz,Anm.6 zu § 21
5) BGHZ 45, S.314ff (S.318); siehe auch oben S.120

das auf der Konkurrenzliste möglicherweise gewählte Gewerkschaftsmitglied nicht als Vertreter einer Gewerkschaft, sondern als Vertreter der Bediensteten in den Personalrat gewählt wird und dort in seiner Eigenschaft als Personalratsmitglied nicht die Interessen einer Gewerkschaft, sondern die Interessen der Bediensteten zu vertreten hat, und zwar aller Bediensteten, ohne Rücksicht darauf, ob und gegebenenfalls wo sie organisiert sind[1]. Die in § 56 Abs.1 S.1 BPersVG a.F.[2] enthaltene Bindung an die Pflichten des Amtes hat den Vorrang vor jeder anderen Bindung. Von einem "unerträglich gewerkschaftsfeindlichen" Verhalten des betreffenden Gewerkschaftsmitgliedes könnte lediglich dann gesprochen werden, wenn dieses als Repräsentant einer anderen Gewerkschaft in den Personalrat gewählt würde und im Personalrat deren Interessen zu vertreten hätte. Dieser Gedanke ist aber dem Personalvertretungsrecht fremd.

Schließlich darf auch § 15 Abs.4 S.1 BPersVG a.F.[3] nicht übersehen werden.

§ 15 Abs.4 S.1 BPersVG räumt den wahlberechtigten Bediensteten, nicht den Gewerkschaften, das Recht ein, Wahlvorschläge für die Personalratswahl aufzustellen und einzureichen[4]. Die Kandidaten für die Personalräte sollen von den wahlberechtigten Bediensteten der Dienststelle bestimmt werden. Zwar ist es eine Erfahrungstatsache, daß in der Praxis die Wahlvorschläge unter maßgeblicher Beteiligung der Gewerkschaften, oft sogar ausschließlich von ihnen, aufgestellt werden. Hierbei ist aber zu bedenken, daß das BPersVG den Gewerkschaften kein Monopolrecht bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen einräumt.

Wird einer Gewerkschaft, die innerhalb einer Dienststelle einen sehr hohen Prozentsatz der Bediensteten zu ihren Mitgliedern zählt, das Recht zugestanden, unter Androhung des Ausschlusses aus der Gewerkschaft ihren Mitgliedern zu ver-

---

1) Dazu Grabendorff PV 1960, S.193ff (S.198); BVerwGE 13, 242 = PV 1962, S.65; ferner unten S.127ff
2) Im Wortlaut gleich wie § 67 Abs.1 S.1 BPersVG n.F.
3) § 15 Abs.4 S.1 a.F. stimmt mit § 19 Abs.4 S.1 BPersVG n.F. überein
4) Das neue BPersVG hält an diesem Grundsatz fest; eine Ausnahme bildet lediglich § 19 Abs.8 BPersVG n.F.

bieten, auf anderen Listen, insbesondere auch auf sog. neutralen oder unabhängigen Listen zu kandidieren, so wird nur noch die Liste dieser Gewerkschaft aufgestellt werden[1].
In derartigen Fällen entscheidet nicht mehr, wie im Gesetz vorgesehen, der Wille der Bediensteten über die Mitgliedschaft im Personalrat. Es entsteht hierdurch die Gefahr, daß die Personalräte, die ja unabhängige Institutionen und nicht der verlängerte Arm der Gewerkschaften sein sollen[2], in die Abhängigkeit von Gewerkschaften geraten. Auf die Bedrohung der Unabhängigkeit der Personalvertretung durch eine Gewerkschaft, die in der Dienststelle mit einer starken Mehrheit vertreten ist, hat Grabendorff[3] schon vor Jahren eindringlich mit folgenden Worten hingewiesen:"...Das muß aber mit Notwendigkeit bedeuten, daß die Personalräte sich in Abhängigkeit von ihrem Verband befinden, da ja die Frage ihrer erneuten Kandidatur von ihm abhängt, d.h. mit anderen Worten: die "Fernsteuerung" der Personalvertretungen ist, jedenfalls für die Verwaltungszweige mit derartigen Verhältnissen hinsichtlich der Organisationszugehörigkeit der Verwaltungszweige, über kurz oder lang Wirklichkeit...".
Diese rechtlich und staatspolitisch bedenkliche Folge seiner Rechtsprechung hat das OVG Lüneburg offenbar überhaupt nicht erwogen. Der Gesetzgeber hat, wie die parlamentarischen Auseinandersetzungen bei der Entstehung des Personalvertretungsgesetzes zeigen, eine solche "Fernsteuerung" sicherlich nicht gewollt[4].

4. Zusammenfassung

Es ist festzuhalten, daß der vom BAG aufgestellte Grundsatz, eine Gewerkschaft könne unter Androhung des Ausschlusses von ihren Mitgliedern verlangen, daß diese nicht auf Wahlvorschlägen einer anderen Gewerkschaft kandidieren oder solche Wahlvorschläge unterschreiben, nicht für den Bereich des

---

1) Grabendorff NDBZ 1961, S.50ff (S.51)
2) Grabendorff-Windscheid, Personalvertretungsgesetz, § 2, Anm.8; siehe auch unten S.127ff
3) NDBZ 1961, S.50ff (S.51f)
4) Siehe oben S.27 und die dort in Fußn.4 zitierte Rede des Abgeordneten Kramel

Bundespersonalvertretungsgesetzes übernommen werden kann. Gegen die entgegengesetzte Auffassung des OVG Lüneburg sind verschiedene schwerwiegende Bedenken anzumelden. Zum ersten übersieht das OVG, daß das Personalvertretungsrecht ein eigenständiges Rechtsgebiet ist, auf welches Grundsätze der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung nicht schematisch und einschränkungslos übertragen werden können. Weiter ergibt sich aus § 21 Abs.1 BPersVG a.F. (§ 24 Abs.1 BPersVG n.F.) daß der Grundsatz der individuellen Wahlfreiheit der Verbandsdisziplin übergeordnet ist und die Androhung des Gewerkschaftsausschlusses eine unzulässige Wahlbeeinflussung darstellt. Schließlich sollen nach § 15 Abs.4 BPersVG a.F. (§ 19 Abs.4 BPersVG n.F.) die wahlberechtigten Bediensteten, nicht die Gewerkschaften, Wahlvorschläge aufstellen und die Kandidaten für die Personalräte bestimmen. Da die genannten Gesetzesbestimmungen inhaltlich auch im neuen BPersVG enthalten sind, sind die geltend gemachten Bedenken voll aufrechtzuerhalten.

II. Die Beziehungen zwischen den Gewerkschaften und den Personalräten

1. Unabhängigkeit des Personalrats gegenüber den Gewerkschaften

Versucht man, das Verhältnis der Gewerkschaften zu den Personalräten zu bestimmen, so ist zunächst klarzustellen, daß die Gewerkschaften im Personalrat nicht vertreten sind. Die Formulierung in § 36 BPersVG n.F. (§ 35 BPersVG a.F.), wo von "einer im Personalrat vertretenen Gewerkschaft" die Rede ist, ist insofern ungenau, als hiermit lediglich gemeint ist, daß die Gewerkschaft mindestens ein Mitglied des Personalrats zu ihren Mitgliedern zählen muß und es nicht genügt, wenn die Gewerkschaft nur in der Dienststelle vertreten ist[1]. Nicht die Gewerkschaften, sondern die Bediensteten der Dienststelle stellen sich zur Wahl. Die Gewerkschaften können, wenn in der Dienststelle ein Personalrat besteht, keine Wahlvorschläge für die Wahl zum Personalrat aufstellen. Auch wenn sie auf ihre Mitglieder in der Dienststelle einwirken, Wahl-

1) Grabendorff-Windscheid, Personalvertretungsgesetz, § 35, Anm.5

vorschläge einzureichen, die sich darauf beschränken, nur Gewerkschaftsmitglieder als Kandidaten aufzustellen, so sind die auf einer derartigen Liste gewählten Personalratsmitglieder nicht als Vertreter ihrer Gewerkschaft im Personalrat anzusehen. Vielmehr sind sie als Personalratsmitglieder Repräsentanten der Bediensteten innerhalb der Dienststelle. Zum Wesen des Repräsentationsprinzips gehört die Unabhängigkeit und Entschlußfreiheit des Repräsentanten[1]. Der Personalrat hat nicht die Interessen einer Gewerkschaft, sondern die der Bedienstetengruppen und darüber hinaus aller Bediensteten in gleicher Weise wahrzunehmen. Das repräsentative Mandat der Personalratsmitglieder schließt im Verhältnis zu den Gewerkschaften ein imperatives Mandat aus. Die Gewerkschaften können weder dem Personalrat als solchem noch ihren Mitgliedern, die gleichzeitig Personalratsmitglieder sind, Anweisungen erteilen. Der gewerkschaftlich gebundene Personalvertreter hat im Personalrat keine gewerkschaftlichen Aufträge auszuführen, er ist in der Ausübung seines Amtes unabhängig und nur seinem Gewissen unterworfen[2].
Die Feststellung des BVerfG[3], daß die Tätigkeit der Gewerkschaften im Personalvertretungswesen ebenso wie die Tätigkeit der Personalräte der Wahrung und Förderung der Dienstbedingungen diene, also die Zielsetzung von Gewerkschaften und Personalräten weitgehend übereinstimme, könnte geeignet sein, den Eindruck der Identität beider Einrichtungen hervorzurufen[4]. Die durch das BVerfG vorgenommene Würdigung der historischen Entwicklung des Personalvertretungswesens verstärkt diesen Eindruck, da unter ausführlicher Erörterung des älteren Schrifttums hervorgehoben wird, "daß die Gewerkschaften das Ziel ihrer Politik, nämlich die Räte der Gewerkschaftsbewegung einzuordnen, faktisch und rechtlich weitgehend erreichten"[5]. Im Anschluß hieran betont

---

1) Grabendorff-Windscheid, Personalvertretungsgesetz, § 2, Anm.
2) Grabendorff-Windscheid, Personalvertretungsgesetz, § 2, Anm. 8; Windscheid BBZ 1967, S.81ff (S.83); ders. in: ZBR 1966, S.145
3) Beschl. v. 30.11.1965, abgedruckt in NJW 1966, S.491ff
4) Hierzu Windscheid ZBR 1966, S.156
5) NJW 1966, S.491ff (S.492); siehe auch die dort genannten Zitate: "...Grundsatz gefestigt, daß die Räte im Einvernehmen mit den Gewerkschaften und auf deren Macht gestützt zu wirken hatten..."; "...die Betriebsräte konnten und sollten nur in Verbindung mit den Koalitionen wirken..."; "...die Betriebsrätebewegung wurde als Glied der Gewerkschaftsbewegung angesehen..."; "...Vorrang der Gewerkschaften vor den Betriebsräten..."; "...Unterordnung der Betriebsräte

das BVerfG, daß die gesetzliche Regelung des Personalvertretungswesens nach 1945 an den Rechtszustand vor 1933 angeknüpft habe.
Es wäre jedoch verfehlt, aus der Systematik des BPersVG möglicherweise auf eine Identität von Personalrat und Gewerkschaften zu schließen[1]. Soweit ersichtlich, wird dies auch von niemandem behauptet. Die legitime Betätigung der Gewerkschaften in der Dienststelle führt noch nicht zu einer solchen Identität. Es ist zwar nicht zu verkennen, daß das BPersVG den Gewerkschaften gewisse Befugnisse gegenüber den Personalräten einräumt, so daß verschiedene Beziehungen zwischen beiden Institutionen bestehen. Dennoch besteht ein wesentlicher Unterschied in der Aufgabenstellung von Personalrat und Gewerkschaften. Während die Gewerkschaft in erster Linie die Interessen ihrer Mitglieder und ihre eigenen Belange als Organisation artikuliert, hat der Personalrat sich an den Erfordernissen der Dienststelle und ihrer Angehörigen zu orientieren[2]. Als gesetzliche Vertretung der organisierten und nicht organisierten Bediensteten ist der Personalrat kein "Organ" der Gewerkschaften, nicht deren "verlängerter Arm", sondern eine "eigenständige Rechtsgröße"[3].

2. Die Problematik der gewerkschaftlichen Betätigung von Personalratsmitgliedern

Verhältnismäßig viele Rechtsstreitigkeiten aus dem Personalvertretungswesen betreffen Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Personalräte. Ein großer Teil dieser Streitigkeiten scheint letztlich auf gewerkschaftlichen Rivalitätskämpfen zu beruhen. Daß "die Interessengegensätze innerhalb des Personalrats vielfach nicht so sehr durch die Zugehörigkeit zu verschiedenen Gruppen, als vielmehr zu verschiedenen Gewerkschaften ausgelöst werden", ist eine Erscheinungsform, die auch in der Rechtsprechung des BVerwG ihren Ausdruck gefunden hat[4]. Vor dem Hintergrund gewerkschaftlicher Rivalitäten und Konkurrenzen gewinnt die Frage, ob und gegebenen-

1) Windscheid BBZ 1967, S.81ff (S.83); ders.in: ZBR 1966,S.145
2) Siehe hierzu den allgemeinen Aufgabenkatalog der Personalvertretung in § 68 BPersVG n.F. und § 57 BPersVG a.F.
3) Grabendorff-Windscheid, Personalvertretungsgesetz, §2, Anm.8; Windscheid BBZ 1967, S.81ff (S.83 unter Hinweis auf das BAG); ders. in PV 1973, S.257
4) BVerwGE 19, S.325ff (S.327)

falls in welchem Umfang Personalratsmitglieder für ihre Gewerkschaft tätig werden können, eine erhebliche Bedeutung. Es geht darum, ob die gewerkschaftliche Mitgliederwerbung durch ein Personalratsmitglied mit dem Personalratsamt vereinbar ist. Weder die alte noch die neue Fassung des BPersVG enthalten eine ausdrückliche Regelung darüber, ob ein Personalratsmitglied für seine Gewerkschaft werben und Informationsmaterial verteilen darf.

a) Abzulehnende Argumente

Im neueren Schrifttum finden sich vorwiegend zwei Argumente, mit denen die gewerkschaftliche Betätigung durch ein Personalratsmitglied, insbesondere die Werbung für eine bestimmte Gewerkschaft, begründet wird[1]. Einmal wird auf die gesetzliche Struktur der Personalvertretung verwiesen, zum anderen die Stellung des Personalrats und seiner Mitglieder unter allgemeinen parlamentarischen Gesichtspunkten gewürdigt.

aa) Die gesetzliche Struktur der Personalvertretung

Gester und Kittner[2] vertreten die Auffassung, das PersVG setze voraus, daß die Mitglieder der Personalräte gewerkschaftliche Interessen vertreten und es der gesetzlichen Struktur der Personalvertretung entspreche, wenn es im Personalrat zur Artikulation gewerkschaftlicher Interessen komme. Sie stützen ihre Auffassung auf folgende Aussage des BVerfG[3]:"...Das Personalvertretungsgesetz (geht) davon aus, daß seit 1920 vor allem in größeren Dienststellen und Verwaltungen die Bewerber für die Personalvertretung überwiegend auf gewerkschaftsgebundenen Listen kandidieren und gewählt werden...".
Diese Behauptung des BVerfG kann nicht unwidersprochen bleiben. Das BPersVG enthält nämlich keine Norm, die eine solche

---

1) Mit weiteren Argumenten hat sich bereits Windscheid in ZBR 1964, S.333ff (S.336) eingehend und sehr kritisch auseinandergesetzt, so daß hierauf verwiesen werden kann.Bemerkenswert ist,daß die Untersuchung von Windscheid zu dem Ergebnis kommt, daß kein einziges dieser Argumente zu überzeugen vermag.
2) RdA 1971, S.161ff (S.165f)
3) Beschl.v.30.11.1965, NJW 1966, S.491; BVerfGE 28, S.295ff (S.307)

Feststellung rechtfertigt. Der Gesetzgeber hat den Gewerkschaften nicht das Recht zur Aufstellung und Einreichung von Wahlvorschlägen zugestanden. Im übrigen ist die Bezeichnung der Gewerkschaften als Kennwort der Wahlvorschläge erst durch die Rechtsprechung als zulässig anerkannt worden[1].
Das BPersVG kennt nicht, wie Gester und Kittner offenbar annehmen[2], eine gewerkschaftliche Gruppenbildung in den Personalräten. Ein solcher Zustand widerspricht der gesamten rechtlichen Konstruktion des Personalvertretungswesens, dessen beherrschender Gedanke das Gruppenprinzip im Sinne der Einteilung in die Gruppen der Arbeiter, Angestellten und Beamten ist, und das in den Personalratsmitgliedern keine Repräsentanten bestimmter Gewerkschaften sieht. Es mag dahingestellt bleiben, ob eine gewerkschaftliche Gruppenbildung innerhalb der Personalräte mit der hier abgelehnten Auffassung vereinbar wäre, die in den Personalratsmitgliedern den "verlängerten Arm der Gewerkschaften" sehen will[3].
Die vom Gesetzgeber den Gewerkschaften in bezug auf die Personalvertretung eingeräumten Befugnisse sind erschöpfend aufgezählt und können nicht durch Auslegung erweitert werden. Die Gewerkschaften können keine Befugnisse der Personalvertretung oder der Angehörigen der Dienststelle übernehmen. Wenn das BPersVG davon ausgeht, daß die Aufgaben und Befugnisse der Gewerkschaften durch dieses Gesetz nicht berührt werden, so sind hierunter ihre verfassungsmäßigen Aufgaben und Befugnisse zu verstehen, nicht aber diejenigen in ihrem Verhältnis zur Personalvertretung, denn diese werden gerade durch das BPersVG berührt und im einzelnen abschließend aufgeführt[4]. Wie das OVG Münster[5] im Zusammenhang mit der Frage der gewerkschaftlichen Werbung durch ein Personalratsmitglied ausführt, ergibt sich aus dem BPersVG weder das Ziel noch der Wille des Gesetzgebers zur Förderung einer "gewerkschaftlichen Durchdringung der Personalräte". Die Entstehungs-

---

1) BVerwG v.13.5.1966, PV 1966, S.132
2) A.a.O., S.166
3) Oben S.129
4) Beschl.des OVG Münster v.28.10.1963, abgedruckt in: JZ 1964, S.455f sowie Windscheid ZBR 1964, S.333ff (S.334)
5) A.a.O., S.455

geschichte des BPersVG läßt zweifelsfrei erkennen, daß im Bundestag trotz heftiger Auseinandersetzungen bei der Behandlung des Verhältnisses der Gewerkschaften zu den Personalvertretungen alle politischen Richtungen sich in dem Willen einig waren, keine gewerkschaftlichen Gruppenkämpfe in die Personalräte zu verlagern und keine Abhängigkeit der Personalräte von den Gewerkschaften zu schaffen[1].

bb) Die These von der parlamentarischen Stellung der Personalvertretung

Söllner[2] und ihm folgend Gester-Kittner[3] betrachten die Personalräte als parlamentarische Gremien und drücken das nach ihrer Ansicht der Konzeption des Gesetzgebers entsprechende Verhältnis der Gewerkschaften zu den Personalvertretungen durch folgende Proportion aus:"Die Gewerkschaften verhalten sich zu den Personalvertretungen so wie die politischen Parteien zu den Parlamenten". So wie man einem Parlamentsabgeordneten nicht untersagen könne, innerhalb wie außerhalb des Parlaments für seine Partei einzutreten, so könne man einem gewerkschaftlich gebundenen Personalratsmitglied nicht verbieten, für seine Gewerkschaft zu werben.

Die Personalvertretungen können zwar insoweit mit der Stellung eines Parlaments verglichen werden, als sie gewählte Vertretungen des Personals der Dienststelle sind, denen der Gesetzgeber bestimmte Aufgaben zugewiesen hat. Ähnlich wie das Staatsvolk als die Gesamtheit der Staatsbürger durch die Parlamente handelt, nehmen die Personalvertretungen als

---

1) Hierzu die in der 3.Lesung des BPersVG gehaltene Rede des Abg.Ziegler (Verhandlungen des Deutschen Bundestages, II. Wahlperiode, Stenogr.Berichte, 85.Sitzung v.8.6.1955, S.4645), der Befürchtungen der Abgeordneten Hübner(a.a.O., S.4643) und Kramel (a.a.O., S.4644), die Personalräte könnten der "verlängerte Arm der Gewerkschaften" werden und in deren Abhängigkeit geraten oder sich zu "Aufsichtsorganen" der Gewerkschaften entwickeln, energisch entgegentrat.
2) JZ 1964, S.456
3) A.a.O., S.166

Repräsentativorgane der Verwaltungsangehörigen der Dienststellen verschiedene Aufgaben wahr, bei denen es sich letztlich um Rechte und Pflichten der Bediensteten handelt[1].

Die Stellung der Personalvertretung weicht aber auch in wesentlichen Punkten von der einer parlamentarischen Vertretungskörperschaft ab, weshalb der These von der parlamentarischen Stellung der Personalvertretung nicht ohne Vorbehalt und Einschränkung zugestimmt werden kann. Insbesondere können die Beziehungen zwischen Parlament und politischen Parteien nicht ohne weiteres, wie Söllner und Gester-Kittner annehmen, auf das Verhältnis von Personalvertretung und Gewerkschaft übertragen werden.
Söllner kann nicht gefolgt werden, wenn er die von ihm formulierte Proportion als Konzeption des Gesetzgebers darstellt. Keine Bestimmung des BPersVG rechtfertigt diese Behauptung. Gesetzliche Normen werden unmittelbar zur Begründung der Formel nicht herangezogen. Die beiden von Söllner genannten Argumente, daß als Kennwort eines Wahlvorschlages der Name einer Gewerkschaft verwendet werden dürfe, und die Gewerkschaften von ihren Mitgliedern verlangen könnten, nicht auf gegnerischen Wahlvorschlagslisten zu kandidieren, sind Schöpfungen der Rechtsprechung, nicht des BPersVG. Wie wenig stichhaltig das letztere Argument ist, wurde bereits dargelegt[2]. Auch mit dem Hinweis, daß in der Praxis "die Personalratswahlen von den beteiligten Kreisen und von der Öffentlichkeit als Abstimmungen für und gegen die einzelnen Gewerkschaften gewertet (werden)" und "vor den Personalratswahlen zwischen den beteiligten Gewerkschaften (ein Wahlkampf) stattfindet",kann wohl kaum ein Schluß auf die Grundauffassung des Gesetzgebers vom Verhältnis der Gewerkschaften zu den Personalvertretungen gezogen werden.

Eine Reihe personalvertretungsrechtlicher Überlegungen zeigt, daß der Gesetzgeber nicht von der von Söllner gebrauchten Formel ausgegangen ist.

---

1) OVG Koblenz DVBl 1960, S.899 = PV 1961, S.39; Grabendorff PV 1958/59, S.1; ders. in: PV 1960, S.193; das BVerwG lehnt es dagegen ab, die Personalvertretungen in irgendeiner Beziehung mit parlamentarischen Gremien zu vergleichen,Beschl v.1.10.1965, ZBR 1966, S.54ff (S.55:"...Die Personalvertretungen sind keine parlamentarischen Gremien,die politische oder gewerkschaftspolitische Entscheidungen zu treffen habe

2) Siehe hierzu die Kritik an dem Beschl.d.OVG Lüneburg v.10.1 1961;oben S.121ff

Zum ersten besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen Personalrat und Parlament darin, daß mit der Wahl von Parlamentsabgeordneten zugleich die von ihnen vertretenen politischen Parteien als Träger politischer Willensbildung des Volkes in das Parlament einziehen; es fehlt aber eine gesetzliche Bestimmung im BPersVG, daß die Gewerkschaften in den Personalrat einziehen. Die von den Bediensteten gewählten Repräsentanten vertreten, selbst wenn sie als Angehörige einer bestimmten Gewerkschaft in den Personalrat gewählt werden, nicht die Interessen einer Gewerkschaft. Aus diesem Grundunterschied folgt, daß der Personalvertreter nicht die Doppelstellung eines Parlamentsabgeordneten hat. Der Parlamentsabgeordnete ist Vertreter des gesamten Volkes und zugleich, wie sich aus der Stellung der Parteien gem. Art.21 Abs.1 S.1 GG ergibt, Exponent einer konkreten Parteiorganisation, d.h. Repräsentant seiner Partei[1]. Der verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien entspricht es, daß sie bei den politischen Wahlkämpfen auf Bundes- und Landesebene weitgehend eine Art Monopol haben. Das BPersVG enthält keinerlei Anhaltspunkte dafür, den Gewerkschaften bei der Organisation des Personalratswahlkampfes eine ähnliche Vorzugsstellung einzuräumen. Es läßt sich daher nicht sagen, daß ihnen bei den Personalratswahlen die gleiche Rolle zukommt wie den Parteien bei den Parlamentswahlen. Das Gesetz kennt ferner nicht den Begriff der Fraktionen. Soweit die Erfahrung zeigt, daß es im Personalrat gewerkschaftsgebundene Fraktionen gibt, haben sie jedenfalls keinen rechtlichen Status. Auch in bezug auf den Vorstand des Personalrats hat der Gesetzgeber keine Bestimmung erlassen, aus der sich Anhaltspunkte für gewerkschaftliche Fraktionsbildungen ergeben könnten. Das Gesetz erwähnt in diesem Zusammenhang nur die Gruppen der Arbeiter, Angestellten und Beamten (§ 31 Abs.1 BPersVG a.F.; § 32 Abs.1 BPersVG n.F.).
Die vorstehend genannten Gesichtspunkte genügen, um darzulegen, daß die Feststellung:"Die Gewerkschaften verhalten sich zu den Personalvertretungen so wie die politischen Parteien zu den Parlamenten" in dieser allgemeinen Form nicht haltbar ist. Der Vergleich ist nicht geeignet, die gewerkschaftliche Werbung durch ein Personalratsmitglied überzeugend zu begründen.

---

1) BVerfGE 2, S.72f; BVerfGE 4, S.149

b) Koalitionsfreiheit und Personalratsamt

Ausgangspunkt für die Klärung der Frage der Vereinbarkeit von Mitgliedschaft im Personalrat und gewerkschaftlicher Betätigung sind die sich aus dem Personalratsamt ergebenden Pflichten der Personalratsmitglieder. Das BPersVG enthält eine Reihe ausdrücklich gesetzlich normierter Pflichten. Besonderes Gewicht erhält im Rahmen der vorliegenden Untersuchung die Verpflichtung des Personalrats und seiner Mitglieder zu einer gewerkschaftsneutralen Amtsführung[1]. Wenngleich der Personalrat als Gremium weder für eine bestimmte Gewerkschaft noch für die Gewerkschaft überhaupt in der Dienststelle tätig werden darf, so entsteht doch im Hinblick auf das gewerkschaftlich organisierte Personalratsmitglied insofern ein Problem, als dessen personalvertretungsgesetzliche Pflicht zu gewerkschaftlicher Neutralität mit dem Grundrecht der Koalitionsfreiheit aus Art.9 Abs.3 GG kollidieren und möglicherweise dieses Grundrecht in unzulässiger Weise beschränken könnte.

aa) Das Grundrecht der Koalitionsfreiheit

Die Koalitionsfreiheit wird als ein Grundrecht mit ebenso individual- wie kollektivrechtlichem Gehalt interpretiert. Das Recht des Art.9 Abs.3 GG enthält ein Doppelgrundrecht. Es umfaßt sowohl das Freiheitsrecht des einzelnen, die individuelle Koalitionsfreiheit, als auch das Freiheitsrecht der Vereinigung, die kollektive Koalitionsfreiheit[2]. Die Koalitionsfreiheit zählt zu den Kommunikationsgrundrechten[3]. Das Individualgrundrecht der Koalitionsfreiheit gewährt dem Einzelnen das Recht auf Zusammenschluß oder Beitritt zu einer Koalition[4]. Hierin erschöpft sich aber nicht der geschützte

1) § 67 Abs.1 S.1 und S.2 BPersVG n.F.; § 56 Abs.1 S.1 BPersVG a.F.; siehe auch BVerwG, Beschl.v.1.10.1965, abgedruckt in ZBR 1966, S.54f
2) Statt vieler: Werner Weber, Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Verfassungsproblem, S.11
3) Scholz, S.295; ders. in: RdA 1970, S.210ff (S.212)
4) Das individuelle Freiheitsrecht auf Koalitionsbildung bildet die Grundlage der Koalitionsfreiheit. Streitig ist jedoch, ob die Koalitionsfreiheit des Art.9 Abs.3 GG auch das Recht umfaßt, sich nicht zu Koalitionen zusammenzuschließen bzw. bestehenden Koalitionen fernzubleiben; hierzu besonders Gamillscheg, S.53ff mit Literaturübersicht zum Streitstand; ders. in: BB 1967, S.45ff (S.47)

Bereich dieses Grundrechts. Die individuelle Koalitionsfreiheit umfaßt zugleich bestimmte Betätigungsrechte, so die Aufforderung von Koalitionsmitgliedern an Außenstehende, der Koalition beizutreten. Wenn daher das einzelne Gewerkschaftsmitglied Außenstehende anspricht und zum Eintritt in seine Gewerkschaft wirbt, handelt es sich nicht nur, wie das BVerfG[1] meint, um eine Beteiligung an der kollektiven Werbetätigkeit der Gewerkschaft. Vielmehr stellt sich dieser Vorgang für das einzelne werbende Mitglied als Betätigung seiner originären individuellen Grundrechtsposition dar. Das Recht des einzelnen, für seine Gewerkschaft zu werben, ist Bestandteil des Individualgrundrechts des Art.9 Abs.3 GG[2]. Das BVerfG, das als Träger der gewerkschaftlichen Mitgliederwerbung ausschließlich die Gewerkschaft selbst sieht und das Recht des einzelnen Gewerkschaftsmitgliedes zur Mitgliederwerbung aus dem kollektiven Betätigungsrecht der Koalition herleitet, verkennt, wie Gester-Kittner[3] zutreffend hervorheben, daß es zum Nachweis des Grundrechtsschutzes nicht der Ableitung aus der kollektiven Koalitionsfreiheit bedarf.

bb) Der kommunikationsrechtliche Schrankenvorbehalt des allgemeinen Gesetzes

Geht man davon aus, daß die Werbung neuer Mitglieder durch Gewerkschaftsmitglieder bereits durch das Individualgrundrecht der Koalitionsfreiheit geschützt ist, folgt daraus nicht daß die zur Begrenzung des Grundrechts führenden Gegenrechte nur solche mit Grundrechtsrang sein können[4]. Die Koalitionsfreiheit steht als Kommunikationsgrundrecht unter dem Vorbehalt des allgemeinen Gesetzes. Zwar werden in Art.5 Abs.2 GG die allgemeinen Gesetze ausdrücklich nur als Schranken der Kommunikationsfreiheiten des Art.5 Abs.1 GG genannt. Da aber die Bestimmung des Art.5 Abs.2 GG keine abschließende Regelung beinhaltet, ihr vielmehr nur beispielgebende Bedeutung beizumessen ist, ist der Schrankenvorbehalt des allgemeinen Gesetzes nicht auf die Rechte des Art.5 Abs.1 GG beschränkt.

---

1) BVerfGE 28, S.295ff (S.304); ähnlich schon BVerfGE 19, S.303ff (S.312)
2) Rüthers JuS 1970, S.607ff (S.610)
3) Gester-Kittner, a.a.O., S.167ff
4) So aber Gester-Kittner, a.a.O., S.172

Er erstreckt sich auch auf die Koalitionsfreiheit, soweit sie Kommunikationsfreiheit ist. So ist die Freiheit der K o a l i t i o n s g r ü n d u n g aufgrund der gesellschaftlichen Kontaktbeziehung "Vereinigung" eine typische Kommunikationsfreiheit[1]. Auch das Werben neuer Koalitionsmitglieder ist als Bestandteil ständigen Koalitionsgründens[2] Ausdruck kommunikativer Koalitionsfreiheit.
Zu den allgemeinen Gesetzen zählt das personalvertretungsrechtliche Gebot zu gewerkschaftsneutraler Amtsführung, da diese Rechtsnorm ihrem Inhalt nach für alle Personalratsmitglieder, die organisierten wie die nicht organisierten, gilt und sich nach Zielsetzung und Auswirkung nicht gegen die Koalitionsfreiheit schlechthin richtet[3].

cc) Der Inhalt des Gebots zu gewerkschaftsneutraler Amtsführung

Durch die Wahl in den Personalrat erlangt der Gewählte einen neuen Status innerhalb der Gesamtheit der Bediensteten. Seine neue Rolle als Amtsträger unterscheidet sich grundlegend von der alten und weiterbestehenden Eigenschaft als Gewerkschaftsmitglied. Die Andersartigkeit schließt ein gleichzeitiges Auftreten in beiden Eigenschaften oder Rollen aus[4].
Ist somit die Amtstätigkeit als Personalratsmitglied unvereinbar mit der gleichzeitigen Tätigkeit als Gewerkschaftsmitglied, so folgt hieraus, daß sich das Gebot zu gewerkschaftsneutraler Amtsführung dahingehend auswirkt, daß es einem Mitglied des Personalrats nicht gestattet sein kann, als Amtsträger in amtlicher Eigenschaft in der Dienststelle Mitglieder für seine Gewerkschaft zu werben. Allein hierdurch läßt sich ein Mißbrauch der Amtsautorität vermeiden. Soweit Amtsaufgaben zu erfüllen sind, entfällt der Schutz des Grundrechtes aus Art.9 Abs.3 GG. Dessen Sinn von Freiheit besteht nicht darin, ein Zugleich von neuem Status und Beibehaltung der ursprünglichen Freiheit zu garantieren[5].
Dagegen kann das gewerkschaftlich organisierte Personalratsmitglied in nicht amtlicher Eigenschaft Mitglieder werben. In seiner Rolle als Gewerkschaftsmitglied bleibt es weiterhin Träger des Grundrechtes des Art.9 Abs.3 GG.
Um ein gleichzeitiges Auftreten in beiden Rollen zu verhindern

---

1) Scholz,S.286,S.335ff; ders.in:RdA 1970,S.210ff(S.212);a.A. Säcker,S.19, Fußn.12. 2) Gester-Kittner,a.a.O.,S.167
3) Zur Begriffsbestimmung d.allg.Gesetzes ausführl.Scholz, S.336ff,S.344 4)Krüger ZBR 1972,S.97ff(S.99) 5)Krüger, a.a.O., S.99

und um jedermann mühelos und eindeutig erkennbar die Unterscheidung zu ermöglichen, ob das Personalratsmitglied in amtlicher Eigenschaft tätig ist oder ob dies nicht der Fall ist, bedarf es geeigneter objektiver Kriterien. Praktikable Unterscheidungsmerkmale finden sich in dem Beschluß des BVerfG vom 26.Mai 1970[1]. Das BVerfG, das darüber zu entscheiden hatte, ob ein Personalratsmitglied durch eine Entscheidung des BVerwG in seinem Grundrechtaus Art.9 Abs.3 GG verletzt worden war, stellt wörtlich fest[2]:"Es wäre jedoch mit Art.9 Abs.3 GG vereinbar, wenn der Gesetzgeber den Personalratsmitgliedern die Pflicht auferlegen würde, jegliche Werbung von Mitgliedern für ihre Koalition in der Dienststelle und während der Dienstzeit zu unterlassen... Die Besonderheiten des Amtes der Personalratsmitglieder rechtfertigen es vielmehr, ihnen jegliche Mitgliederwerbung in der Dienststelle und während der Dienstzeit als Pflichtverletzung vorzuwerfen". "Dienststelle" und "Dienstzeit" erweisen sich wegen ihrer Erkennbarkeit für alle Beteiligten als geeignete praktikable Kriterien. Deshalb ist Krüger[3] voll zuzustimmen, wenn er ausführt:"Es ist...unwiderleglich zu vermuten, daß das Mitglied eines ... Personalrates in amtlicher Eigenschaft auftritt und handelt, wenn es in diesem räumlichen ("Dienststelle") und zeitlichen ("Dienstzeit") Rahmen auftritt und handelt. Dies vorausgesetzt muß ebenso unwiderleglich vermutet werden, daß ein solches Mitglied außerhalb dieser Rahmen nicht in amtlicher Eigenschaft auftritt und handelt".

Allerdings hat das neue BPersVG die Kriterien "Dienststelle" und "Dienstzeit" für die Frage der Abgrenzung von amtlicher gegenüber nicht amtlicher Tätigkeit nicht übernommen. Der Gesetzgeber hat den Personalratsmitgliedern nicht die Pflicht auferlegt, jegliche Werbung von Mitgliedern für ihre Koalition in der Dienststelle und während der Dienstzeit zu unterlassen[4].

---

1) BVerfGE 28, S.295ff
2) A.a.O., S.308
3) Krüger, a.a.O., S.100
4) Siehe § 67 Abs.2 BPersVG n.F.

Es bleibt abzuwarten, ob das Fehlen objektiver praktikabler Abgrenzungskriterien im neuen BPersVG das Vertrauen der Bediensteten in die neutrale Amtsführung der Personalratsmitglieder schwächen wird. Bedenken in dieser Richtung erscheinen durchaus angebracht, wenn man die Feststellung des BVerfG berücksichtigt, daß ein Personalratsmitglied in seiner Dienststelle und während der Dienstzeit seine Eigenschaft, Mitglied des Personalrats zu sein, nicht ablegen könne und daher jede gewerkschaftliche Werbung durch ein Personalratsmitglied in der Dienststelle, wenn auch unbeabsichtigt, für den werbend angesprochenen Bediensteten das Gewicht des Personalratsamtes mit ins Spiel bringe[1].

---

1) BVerfGE 28, S.295ff (S.309)

Ergebnis der Untersuchung

Das Personalvertretungsrecht bildet einen Teil des öffentlichen Dienstrechts, es ist kein Teilbereich des Arbeitsrechts. Die im Grundgesetz verankerte Selbständigkeit des öffentlichen Dienstrechts gegenüber dem Arbeitsrecht und die zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft bestehenden grundlegenden Unterschiede führen zu unterschiedlichen Beteiligungsrechten von Personalrat und Betriebsrat und verbieten übereinstimmende Regelungen für beide Bereiche.

Bedienstetengruppen sind über Personalräte und Einigungsstellen in starkem Maße an staatlichen Entscheidungen beteiligt. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen in den Fällen, in denen den Personalvertretern ein echtes Mitbestimmungsrecht, d.h. ein Mitbestimmungsrecht i.e.S., eingeräumt ist und im Konfliktsfall die letzte Entscheidung im Bereich der staatlichen Verwaltung nicht bei der obersten Dienstbehörde liegt, sondern bei der unabhängigen, je zur Hälfte von der obersten Dienstbehörde und dem zuständigen Personalrat zu besetzenden Einigungsstelle.

Die verbindliche Entscheidung der Einigungsstelle ist mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verantwortlichkeit des Ministers gegenüber dem Parlament nicht vereinbar. Ohne parlamentarische Verantwortung der Exekutivspitze ist eine wirksame Kontrolle der Verwaltung durch das Parlament nicht möglich. Die Einigungsstelle stellt eine verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigte Durchbrechung des Ministerialsystems dar. Hinzu kommt, daß die letztentscheidende Mitbestimmung der vom Personalrat zu bestellenden Beisitzer der Einigungsstelle nicht auf die demokratische Legitimation durch das Staatsvolk zurückgeführt werden kann. Staatsgewalt, die nicht aus der Wurzel "Volk" abgeleitet werden kann, steht nicht im Einklang mit dem repräsentativdemokratischen System des Grundgesetzes. Weiter ergibt sich bezüglich der Einigungsstelle ein Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip unter zwei Gesichtspunkten: Einmal aus der uneingeschränkten Weisungsbefugnis der Regierung bzw. der Minister gegenüber allen Ver-

waltungsstellen, die durch den Einfluß der Einigungsstelle unterbrochen wird, zum anderen aus der gegebenenfalls durch einen Repräsentanten der ersten bzw. dritten Gewalt vorzunehmenden Bestimmung des Vorsitzenden der Einigungsstelle, dem der Stichentscheid zufallen kann.

Ferner ist die in einigen Landespersonalvertretungsgesetzen vorwiegend in letzter Zeit erfolgte Verlagerung der Letztentscheidung in verschiedenen personellen Angelegenheiten der Beamten vom zuständigen Verfassungsorgan, dem Ressortminister, auf die Regierung als kollegialorgan eine verfassungsrechtlich unzulässige Aushöhlung der Selbständigkeit der Minister in der Leitung ihrer Ressorts.

Beachtenswert ist, daß das novellierte Landespersonalvertretungsgesetz von Rheinland-Pfalz die Bildung von Einigungsstellen mit Entscheidungsbefugnissen nicht übernommen hat. Rheinland-Pfalz ist damit gegenwärtig das einzige Bundesland, das bei der Neuregelung seines Personalvertretungsrechts von der Einrichtung von Einigungsstellen abgesehen hat. Gegen die dort zu bildenden Vermittlungsstellen, die gegenüber dem Leiter eine obersten Dienstbehörde nur Empfehlungen aussprechen können, sind unter den oben genannten verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten keine Einwände zu erheben.

Bedenken aus staatspolitischer Sicht ergeben sich aus der Beteiligung des Personalrats an den personalpolitischen Entscheidungen der Beamten. Das Berufsbeamtentum ist ein unentbehrlicher Bestandteil des demokratischen sozialen Rechtsstaates. Der Erhaltung seiner inneren Unabhängigkeit ist für die Erfüllung seiner Aufgabe, staatliche Willensentscheidungen unparteiisch und sachgerecht zu vollziehen, besonderes Gewicht beizumessen. Die Einflußnahme von Personalrat und Einigungsstelle auf die Personalpolitik der Beamten ist geeignet, die innere Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Beamten in Frage zu stellen. Die im Zuge der Novellierung der Personalvertretungsgesetze vorgenommene Einbeziehung personeller Angelegenheiten der Beamten in die Beteiligungsform der Mitbestimmung läßt befürchten, daß Personalrat und

Einigungsstelle zu einem "zweiten Dienstherrn" werden können.

Hinsichtlich der Einflußnahme der Gewerkschaften innerhalb der Dienststelle ist das Verhältnis zu ihren Mitgliedern von den Beziehungen zu den Personalräten zu unterscheiden.

Im Verhältnis der Gewerkschaften zu ihren Mitgliedern ist festzuhalten, daß der vom OVG Lüneburg für den Bereich des Bundespersonalvertretungsgesetzes ohne nähere Begründung übernommene Grundsatz des BAG zur Betriebsratswahl, eine Gewerkschaft könne unter Androhung des Ausschlusses von ihren Mitgliedern verlangen, daß diese nicht auf Wahlvorschlägen einer anderen Gewerkschaft kandidieren oder solche Wahlvorschläge unterschreiben, auf schwerwiegende personalvertretungsrechtliche Bedenken stößt. Vor allem übersieht das OVG Lüneburg, daß das Personalvertretungsrecht ein eigenständiges Rechtsgebiet ist, auf welches Grundsätze der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung nicht schematisch übertragen werden können und daß nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz der Grundsatz der individuellen Wahlfreiheit der Verbandsdisziplin übergeordnet ist.

In den Beziehungen zwischen den Gewerkschaften und den Personalräten ist zu beachten, daß der Personalrat als eine von den Gewerkschaften unabhängige Institution nicht die Interessen einer Gewerkschaft, sondern die der Bediensteten-gruppen und zudem aller Bediensteten in gleicher Weise zu vertreten hat, gleichgültig ob sie einer Gewerkschaft angehören oder nicht. Die Personalratsmitglieder sind die Repräsentanten der Bediensteten. Ihr repräsentatives Mandat verbietet im Verhältnis zu den Gewerkschaften ein imperatives Mandat.

Zur Begründung der gewerkschaftlichen Betätigung von Personalratsmitgliedern kann weder auf die gesetzliche Struktur der Personalvertretung noch auf die These von der parlamentarischen Stellung der Personalvertretung verwiesen werden. Die durch das Individualgrundrecht der Koalitionsfreiheit geschützte gewerkschaftliche Mitgliederwerbung durch Personalratsmitglieder steht als Kommunikationsgrundrecht unter dem

Schrankenvorbehalt des allgemeinen Gesetzes. Hierzu zählt das personalvertretungsrechtliche Gebot zu gewerkschaftsneutraler Amtsführung, nach dessen Inhalt die Amtstätigkeit als Personalratsmitglied unvereinbar mit der gleichzeitigen Tätigkeit als Gewerkschaftsmitglied ist. Um für alle Beteiligten erkennbar die Unterscheidung zu ermöglichen, ob das Personalratsmitglied in amtlicher oder nicht amtlicher Eigenschaft tätig ist, bedarf es geeigneter praktikabler Unterscheidungsmerkmale. Solche sind gegenwärtig nicht ersichtlich, nachdem das neue Bundespersonalvertretungsgesetz den Personalratsmitgliedern nicht die Pflicht auferlegt, jegliche gewerkschaftliche Werbung von Mitgliedern in der Dienststelle und während der Dienstzeit zu unterlassen.

Schlußbetrachtung

Angesichts des geringer werdenden faktischen Wirkungsgrades der parlamentarischen Kontrolle wird die Forderung erhoben, die unzureichende externe Kontrolle der Verwaltung durch eine wirksamere interne Kontrolle in Form von Personalrat und Einigungsstelle zu ergänzen. Zur Begründung wird ausgeführt, die Mitbestimmungsrechte der Personalvertreter und die Kontrollrechte des Parlaments seien ergänzende Mittel mit der übereinstimmenden Zielsetzung, einem Machtmißbrauch entgegenzuwirken[1]. Dieses Argument ist nicht überzeugend.

Im öffentlichen Dienst werden staatliche Entscheidungen getroffen. Eine interne Kontrolle der Verwaltung durch Personalrat und Einigungsstelle stellt keine Ergänzung, sondern vielmehr einen Widerspruch zur parlamentarischen Kontrolle dar, da hierdurch die in einer parlamentarischen Demokratie bestehende Vorrangstellung des Parlaments vor der in Personalrat und Einigungsstelle zum Ausdruck kommenden Repräsentation der Gruppeninteressen in Frage gestellt wird. Von einer Ergänzung parlamentarischer Kontrolle und Einrichtung einer demokratischen Kontrollinstanz könnte allenfalls gesprochen werden, wenn die Einigungsstelle ihrerseits unmittelbar oder mittelbar dem Parlament - als Repräsentant des Volksganzen und als dem Integrationsfaktor in unserer Demokratie - und damit dem die Volksvertretung wählenden Staatsbürger verantwortlich wäre. Mangels Verpflichtung gegenüber dem Allgemeininteresse kann die von der Einigungsstelle ausgehende vorrangig partikularen Interessen dienende Kontrolle im Gegensatz zur parlamentarischen Kontrolle nicht als demokratisch im Sinne der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes bezeichnet werden[2]. Eine erhebliche Ausweitung des Katalogs der vollen Mitbestimmungsrechte der Personalvertreter mit Letztentscheidung der niemandem verantwortlichen Einigungsstelle bedeutet zugleich einen Abbau an öffentlicher Kontrolle,

1) Stein AuR 1973, S.225ff (S.226)
2) Siehe oben S.64ff

eine Beschneidung der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Exekutive und kann zu einer ernsthaften Gefahr für die demokratische Staatsform werden, sofern sich hier langfristig eine Umschichtung von Staatsmacht vollziehen und das Staatsvolk von der Staatsgewalt getrennt werden sollte.

In der bisherigen Diskussion um die Erweiterung echter Mitbestimmungsrechte für die Personalvertretungen wurde stets auch darauf hingewiesen, daß die Einigungsstellen in der Vergangenheit nur selten angerufen worden seien. Da durch die in jüngster Zeit erfolgten Novellierungen zahlreicher Landespersonalvertretungsgesetze der Bereich der echten Mitbestimmung beträchtlich ausgeweitet und den Personalräten insbesondere ein I n i t i a t i v r e c h t i n p e r s o n e l l e n A n g e l e g e n h e i t e n der Arbeiter, Angestellten und Beamten eingeräumt worden ist, kann sich dies auf lange Sicht ändern. In einigen Bundesländern, wie etwa Niedersachsen, Berlin, Hamburg, Hessen und Bremen, liegt, sofern der Personalrat von seinem Initiativrecht Gebrauch macht und eine Einigung mit der Dienststelle nicht zustandekommt, mit Ausnahme der Beamten die letzte und endgültige Entscheidung bei der Einigungsstelle[1]. In denselben Ländern kann aber auch in den Personalangelegenheiten der Beamten praktisch die letzte Entscheidung bei der Einigungsstelle liegen, es sei denn, die endgültige Entscheidung der Gesamtregierung wird herbeigeführt, was nicht zwingend vorgeschrieben ist.

In Anbetracht eines solchen Machtzuwachses für Personalräte und Einigungsstellen stellt sich die Frage, ob nicht ein Weg in Richtung auf eine Zersplitterung der vollziehenden Gewalt beschritten und eine Entwicklung zu einem Personalvertretungsstaat, d.h. zu einer Doppelköpfigkeit in der Leitung der Verwaltung - neben dem Minister die keiner öffentlichen Kontrolle unterstehende Einigungsstelle - eingeleitet wird[2]. Möglicher

1) §§ 72 Abs.3, 73 Nds.PersVG; §§ 61 Abs.3, 65 Berl.PersVG; §§ 81 Abs.3, 83 Hmb.PersVG; §§ 60 Abs.3, 60b HPVG; §§ 58 Abs.4, 61 Brem.PersVG; anders dagegen das neue BPersVG: bei Ausübung des Initiativrechts in pers.Angelegenheiten trifft die oberste Dienstbehörde die Letztentscheidung, § 70 Abs.2 BPersVG; so auch das neue Bay.PersVG, Art.69 Abs.2

2) Hierzu Leisner ZBR 1971, S.65

weise wird man sich bei künftigen Novellierungen von Personalvertretungsgesetzen überlegen müssen, wie ein Machtmißbrauch der Personalvertreter zu verhindern sein wird. Immerhin besteht Anlaß zur Besorgnis, daß die durch die Ausdehnung der Mitbestimmungskataloge in weiteren Fällen möglich gewordene Einschaltung der Einigungsstelle dazu führen kann, daß Personalrat und Einigungsstelle zu einer Art "Nebenregierung" werden und damit die staatliche Personalpolitik weitgehend kontrollieren könnten. Diese Gefahr wird wohl gegenwärtig in ihrer Bedeutung unterschätzt. Gerade die Personalpolitik ist für die politisch verantwortliche Spitze der Verwaltung eine der wenigen Möglichkeiten, vielleicht sogar die einzig wirksame, um ihre Verantwortung gegenüber dem Staatsbürger für die Leistungsfähigkeit der ihr unterstellten Verwaltung zu realisieren[1].

Ferner ist nicht zu übersehen, daß die Personalvertretungsgesetze den Gewerkschaften erhebliche Einwirkungsmöglichkeiten auf den öffentlichen Dienst in Bund und Ländern gewähren. Die Sorge, daß der Personalrat "als verlängerter Arm irgendeiner Gewerkschaft" auftreten oder eine Gewerkschaft "als verlängerter Arm des Personalrats" genutzt werden kann, ist nicht unbegründet. Zwar kann nicht von einer Kontrolle der Verwaltung durch die Gewerkschaften gesprochen werden. Andererseits fehlt es nicht an Tendenzen, die einer Vergewerkschaftung der Personalvertretungen Vorschub leisten und zu einem bestimmenden Einfluß der Gewerkschaften und deren Funktionären führen können[2].

Abgesehen von den erweiterten Zugangsrechten zu den Personalratssitzungen und Personalversammlungen[3], der stärkeren Einbeziehung der Gewerkschaften in die Vorbereitung und Durchführung der Personalratswahlen[4] und den bei den Personalrats-

1) Biedenkopf, S.203; Zeidler, DVBl 1973, S.719ff(S.726 rechte Spalte), macht darauf aufmerksam, daß die Aufrechterhaltung des Leistungsprinzips zu den kritischen Punkten der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst gehört:"...Mitbestimmung in Personalsachen ist eine Bremse für die überragende individuelle Leistung, da sie als Mittel dazu benutzt wird, dieser die verdiente Anerkennung vorzuenthalten..."

2) Die Gefahr einer solchen Entwicklung wurde schon im Jahre 1955 bei der Beratung des BPersVG im Deutschen Bundestag voll erkannt, siehe oben S.27, Fußn.4

3) Oben S.51

4) Siehe hierzu § 19 Abs.8 BPersVG n.F.

wahlen durch Einhaltung der Gewerkschaftsdisziplin gegebenen Möglichkeiten, um auf die Zusammensetzung der Personalräte Einfluß zu nehmen[1], sind folgende nicht unbedenkliche Erscheinungen zu nennen: Im Bund und einzelnen Ländern braucht einer der vom zuständigen Personalrat zu benennenden drei Beisitzer der Einigungsstelle kein öffentlicher Bediensteter zu sein[2]. In Hessen und Bremen können sogar sämtliche vom Personalrat zu entsendenden drei Beisitzer außerhalb des öffentlichen Dienstes stehende Personen sein[3]. Es können also hauptberuflich als Gewerkschaftsfunktionäre tätige Personen als Vertreter des Personals in der Einigungsstelle auftreten und über innerbehördliche Vorgänge mitbeschließen. Außerdem eröffnet z.B. das Brem.PersVG zusätzlich die Möglichkeit, daß ein Beauftragter der Gewerkschaft in dem Verfahren vor der Einigungsstelle beratend hinzugezogen werden kann[4]. Es ist nicht auszuschließen, daß durch eine solche Entwicklung die Einigungsstelle zum Einfallstor für gewerkschaftliche Patronage wird, und der einzelne Verwaltungsangehörige, dessen beruflicher Werdegang maßgeblich durch Personalrat und Einigungsstelle beeinflußt wird, in eine zu starke Abhängigkeit von den Gewerkschaften gerät.

Aber nicht nur auf dem Wege über Personalräte und Einigungsstellen und die Erweiterung von deren Befugnissen können

---

1) Oben S.117ff
2) § 71 Abs.1 BPersVG n.F.; so z.B. auch § 66 Abs.2 Schl.-H.PersVG, § 73a Abs.4 Nds.PersVG; dagegen ist es bemerkenswert, daß einige der novellierten Landespersonalvertretungsgesetze, etwa die Hamburgs, Berlins und Bayerns die Bestimmung enthalten, daß alle vom Personalrat zu bestellenden Beisitzer dem öffentlichen Dienst angehören müssen, § 83 Abs.2 S.3 Hmb.PersVG, § 64 Abs.4 S.2 Berl.PersVG; Art.71 Abs.1 S.5 Bay.PersVG
3) § 60b HPVG, § 60 Abs.3 Brem.PersVG
4) § 61 Abs.2 Brem.PersVG

die Gewerkschaften ihren Einfluß ausüben. Einen beachtlichen Machtzuwachs zu ihren Gunsten läßt das novellierte Hamburgische Personalvertretungsgesetz erkennen. Erstmalig kann in einem Personalvertretungsgesetz die Beteiligung der Personalvertretung durch eine "allgemeine Regelung der obersten Dienstbehörde" eingeschränkt werden[1]. Dabei ist die allgemeine Regelung mit den außerhalb der öffentlichen Verwaltung stehenden "Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften... verbindlich zu vereinbaren"[2]. Wie die Untersuchung von Windscheid zeigt, können den Hamburgischen Personalräten durch derartige Vereinbarungen theoretisch sämtliche Beteiligungsrechte genommen werden[3]. Ob der hamburgische Landesgesetzgeber durch diese Bestimmungen eventuell die Rahmenkompetenz des Bundes verletzt hat, mag dahinstehen[4].

Schließlich kann nicht unerwähnt bleiben, daß die mit der beträchtlichen Erweiterung der vollen Mitbestimmungsrechte der Personalvertreter verbundene Stärkung der letztentscheidenden Einigungsstelle und der hierin sich abzeichnende Trend interner Kontrolle der Staatsgewalt notwendigerweise eine Schwächung der Einflußnahme des außerhalb des öffentlichen Dienstes stehenden Staatsbürgers zur Folge haben wird. Er kann im Gegensatz zu dem mit Mitbestimmungsrechten versehenen Personalvertreter die Tätigkeit des Staates im wesentlichen nur durch Ausübung seines Stimmrechts bei den allgemeinen politischen Wahlen beeinflussen[5]. Diese höchst mittelbare Einwirkung auf die Exekutive erreicht aber nur deren Spitze, die sich in periodischen Abständen der politischen Wahl stellt[6].

---

1) §§ 88 Abs.1, 89 Abs.1, 91 Abs.1 Hmb.PersVG
2) § 92 S.1 Hmb.PersVG
3) Windscheid PV 1973, S.225ff
4) Hierzu Windscheid, a.a.O., S.225f; ders. in: ZBR 1973, S.73ff (S.75); siehe zu dem Problemkreis der Rahmenvorschriften auch Gamillscheg, RdA 1969, S.208ff (S.209)
5) Biedenkopf, S.196; zum Problem der staatsbürgerlichen Gleichheit Zeidler, DVBl 1973, S.719ff (S.724)
6) Biedenkopf, S.196

Wenn nun durch die Mitbestimmung des Personals die Verantwortung der Minister für die öffentliche Verwaltung abgebaut wird, führt dies gleichzeitig zu einem Verlust der Einwirkungsmöglichkeit des Bürgers und zu einer inhaltlichen Entwertung seines Wahlrechts, denn die Einigungsstelle, auf die er keinen Einfluß hat, ist ihm für ihre Letztentscheidungen nicht verantwortlich.

Lebenslauf

Am 8. Mai 1943 wurde ich in Stuttgart als Sohn des jetzigen städtischen Direktors i.R. Wilhelm Widmaier und seiner Ehefrau Anne geb. Stoll geboren. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit. Am 4. März 1963 legte ich am humanistischen Karls-Gymnasium in Stuttgart die Reifeprüfung ab. Vom Sommersemester 1965 bis zum Sommersemester 1967 studierte ich an der Universität Heidelberg und vom Wintersemester 1967/68 bis zum Sommersemester 1969 an der Universität Göttingen insgesamt 9 Semester Rechtswissenschaft. Am 19. März 1970 legte ich vor dem Justizprüfungsamt des Oberlandesgerichts Oldenburg die erste juristische Staatsprüfung ab. Vom 1. Juni 1970 bis 28. Februar 1973 stand ich im juristischen Vorbereitungsdienst. Im Jahre 1972 hatte ich bei der Regio Basiliensis in Basel die Möglichkeit, mich auf dem gesamten Gebiet der internationalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz zu betätigen. Am 28. September 1973 bestand ich die zweite juristische Staatsprüfung.